

Lagrådsremiss

Planeringssystem för transportinfrastruktur

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 februari 2012

Catharina Elmsäter-Svärd

Lennart Renbjer
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i bl.a. väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringens förslag innebär att planeringen av transportinfrastruktur sker i en sammanhållen fysisk planeringsprocess i stället för dagens process i flera steg samt att en förberedande studie görs inom ramen för den långsiktiga ekonomiska planeringsprocessen. Regeringen föreslår även förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet och att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vissa vägar och järnvägar enligt 17 kap. miljöbalken avskaffas. Dessutom föreslår regeringen att bygglov ska krävas i färre fall och att fastighetsägare ska få större möjligheter att få sin fastighet inlöst tidigare i planeringsprocessen.

I lagrådsremissen ingår vissa delar som berör den strategiska och ekonomiska planeringen för att ge en helhetsbild av innehållet i den proposition som kommer att följa på lagrådsremissen. I fråga om den strategiska och ekonomiska planeringen kommer propositionen att innehålla en modell för hur de ekonomiska delarna av planeringssystemet kan vara uppbyggda och regeringens bedömningar av hur systemet kan knytas fastare till den statliga budgetprocessen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Författningsförslag.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948).....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	24
2.3	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	33
2.4	Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	36
2.5	Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	37
2.6	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	39
2.7	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	40
2.8	Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	42
3	Ärendet och dess beredning.....	44
4	Utgångspunkter.....	44
5	Dagens planeringssystem och behov av förändring.....	48
5.1	Nuvarande system för långsiktig strategisk och ekonomisk planering	48
5.2	Den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010–2021	49
5.3	Fysisk planering av vägar och järnvägar	51
5.4	EU-regler som påverkar planeringssystemet.....	55
5.5	Behov av förändringar	58
5.5.1	Processen.....	58
5.5.2	Internationella frågor blir allt viktigare	59
5.5.3	Förbättrat samspel mellan kommunal, regional och nationell nivå samt mellan sektorer.....	60
5.5.4	Behov av tydligare riktlinjer för alternativ finansiering.....	61
6	Effektivisering av den strategiska och ekonomiska planeringen	62
6.1	Utgångspunkter	62
6.2	Strategisk och ekonomisk planering på lång sikt	63
6.3	En utvecklad process för årlig ekonomisk planering	67
6.3.1	Beslut om uppdatering i förhållande till långsiktiga nationella planer.....	67
6.3.2	Årliga underlag från Trafikverket	69
6.3.3	Årliga beslut av regeringen	72
6.4	Den regionala planeringen	78

7	En sammanhållen fysisk planeringsprocess	79
7.1	Förberedande studier enligt fyrstegsprincipen.....	79
7.2	En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess	81
7.3	Förändrad tillåtlighetsprövning	88
7.3.1	Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska prövas	88
7.3.2	Prövningstidpunkt, underlag och rättsverkan	90
7.3.3	Tillåtlighetsprövning i den nya planeringsprocessen.....	93
7.3.4	Länsstyrelsen ska få tillåta mindre avvikelser från tillåtlighetsbeslut.....	94
7.4	Samordning och samverkan	96
7.4.1	Ökad samordning och samverkan.....	96
7.4.2	Överklaganderätt för regionplaneorgan och regionala kollektivtrafikmyndigheter.....	98
7.4.3	Förenklade förfaranden till följd av planering enligt PBL.....	99
7.4.4	PBL ska räcka för spårväg och tunnelbana...	101
7.4.5	Bygglov ska krävas i färre fall.....	103
7.4.6	Gemensam planering av vägar och järnvägar	105
7.5	Ett förenklat förfarande	106
7.5.1	Små och okomplicerade projekt ska inte kräva formell planering	106
7.5.2	Förenklat kungörelse- och granskningsförfarande för vissa vägplaner och järnvägsplaner av liten betydelse	108
7.5.3	En vägplan ska alltid fastställas.....	109
7.5.4	Förenklat samråds-, kungörande- och granskningsförfarande för ändring av väg- och järnvägsplaner	110
7.5.5	Undantaget för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet förtydligas.....	112
7.5.6	Samråd och miljökonsekvensbeskrivningar	113
7.5.7	Undantaget från kravet på miljökonsekvensbeskrivning	114
7.5.8	Färre efterföljande beslut och anmälningar enligt miljöbalken	116
7.5.9	Förlängning av giltighetstiden för väg- och järnvägsplaner.....	119
7.5.10	Några mindre ändringar av väglagen och banlagen.....	121
7.6	Den enskildes perspektiv	122
7.6.1	Enskilda påverkas när vägar och järnvägar planeras.....	122
7.6.2	Större möjligheter att få fastigheten inlöst....	123
7.6.3	Ett effektivt samråd och rätten att överklaga	126

7.7	Kopplingar mellan ekonomisk och fysisk planering	129
8	Konsekvenser.....	131
8.1	Övergripande effekter	131
8.2	Konsekvenser för staten	132
8.3	Konsekvenser för kommuner	133
8.4	Konsekvenser för enskilda	133
8.5	Konsekvenser för företag	134
8.6	Konsekvenser för miljön	134
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	135
10	Författningskommentar.....	138
10.1	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)	138
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	154
10.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	168
10.4	Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	170
10.5	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	171
10.6	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	171
10.7	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	171
10.8	Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	172
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet. Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57)	173
Bilaga 2	Författningsförslag (SOU 2010:57).....	178
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2010:57).....	216
Bilaga 4	Sammanfattning av delbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur (SOU 2011:12)	218
Bilaga 5	Sammanfattning av slutbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur (SOU 2011:49)	224
Bilaga 6	Sammanfattning av Trafikverkets rapport förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet.....	245
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:49).....	252

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i väglagen (1971:948),
2. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
3. lag om ändring i miljöbalken,
4. lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988),
5. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149),
6. lag om ändring i minerallagen (1991:45),
7. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
8. lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948)¹

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 a, 76 och 77 §§ samt de nya 15, 15 a, 16 och 16 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas arton nya paragrafer, 3 b, 13 a, 14 a–14 c, 15 b, 15 c, 16 b–16 d, 17 a–17 c, 18 a, 18 b, 20 b, 55 a och 55 b §§ samt närmast före 14 b, 16, 16 a, 17, 17 c, 18, 20 och 20 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §²

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 tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken. *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 liknande rätt.

Med fastighetsägare avses även tomträtthavare och med fastighet avses även tomträtt.

10 §

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

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

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

¹ Lagen omtryckt 1987:459.

Senaste lydelse av 14 b § 2005:575.

² Senaste lydelse 2010:884.

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

En väg får byggas om, när det är motiverat från allmän synpunkt.

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

1. åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och

2. mark eller annat utrymme kan tas i anspråk utan tvång.

13 §³

Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

Vägen ska få ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

Om en sådan vägplan som avses i 14 a § första stycket 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 användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det är lämpligt.

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

³ Senaste lydelse 1998:803.

14 a §

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

Om en väg behöver anläggas eller byggas om på grund av ett järnvägsprojekt, får vägen i stället regleras i en järnvägsplan enligt 2 kap. 20 § andra stycket lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I så fall ska 14 b–18 b §§ denna lag inte tillämpas. Vid tillämpningen av övriga bestämmelser i denna lag ska järnvägsplanen, när det gäller vägen, likställas med en vägplan.

Samråd

14 b §

Den som avser att bygga en väg ska under arbetet med att upprätta en vägplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om vägplanen har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet 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.

Under samrådet får berörd kommun medge att undantag görs från krav på bygglov för upplag,

materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer.

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 samt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

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 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 tillvara 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.

15 §⁴

Länsstyrelsen ska under samrådet pröva om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Prövningen ska göras av den länsstyrelse inom vars område projektet huvudsakligen ska utföras efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Länsstyrelsen får inte besluta i ärendet innan den som avser att bygga vägen har gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda

⁴ Senaste lydelse av tidigare 14 a § 2005:575.

möjlighet att yttra sig enligt 14 c § andra stycket.

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

16 §

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

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.

15 a §⁵

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 medföra en betydande miljöpåverkan.*

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

⁵ Senaste lydelse av tidigare 16 § 2005:940.

15 b §

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

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

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

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

Om samrådet i detaljplaneärendet är avslutat och samråd inte har 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.

Tillåtlighetsprövning

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 §⁶

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska den som avser att bygga vägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga vägen 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

⁶ Senaste lydelse av tidigare 14 c § 2010:92.

underlaget tas fram ska förfarandet för vägplan i 14 b–15, 15 c och 17 §§ tillämpas.

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

Vägplanens innehåll och underlag till planen

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 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 §⁷

Vägplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar. Kartan ska visa vägens sträckning och huvudsakliga 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 uppgifter om

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

2. verksamheter eller åtgärder som enligt bestämmelser i miljöbalken ska undantas från förbud eller skyldigheter enligt balken, och

3. åtgärder som undantas från krav på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer med stöd av ett medgivande från berörd kommun.

Tillsammans med planen ska följande underlag finnas:

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

2. en sammanställning av de synpunkter som kommit fram

⁷ Senaste lydelse av tidigare 15 § 2005:940.

under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats (samrådsredogörelse),

3. en miljökonsekvens- beskrivning eller, i de fall en sådan inte behövs enligt 16 d §, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön, och

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

16 b §

En miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs enligt 17 §.

16 c §

Det behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för vägplanen om

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

2. miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneärendet tas in i vägärendet och är aktuell och tillräcklig för det ärendet.

16 d §

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

17 §⁸

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.

Den som avser att bygga en väg ska kungöra förslaget till vägplan och underlaget till denna och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats, ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken.

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

17 a §

Trots vad som anges i 17 § behöver ett förslag till vägplan som enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt, bara kungöras och granskas om

1. ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eller

2. någon annans mark eller utrymme behöver tas i anspråk

⁸ Senaste lydelse 2005:940.

eller en särskild rättighet behöver upphävas eller begränsas och åtgärden inte skriftligen medgetts av berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt.

17 b §

Trots vad som anges i 17 § behöver ett förslag till vägplan 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.

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

Bemyndigande

17 c §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. samråd enligt 14 b–15 c §§, och
2. vägplan enligt 16 a–16 d §§.

Fastställelse av en vägplan

18 §⁹

Arbetsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse av planen till rege-

Trafikverket prövar frågan om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser.

Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om

⁹ Senaste lydelse 2010:92.

ringens prövning. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då arbetsplanen fastställs.

I sådant 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.

Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning.

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas när frågan om att fastställa vägplanen prövas. Ett beslut att fastställa planen ska kungöras. Om samråd har skett med en ansvarig myndighet i ett annat land enligt 6 kap. 6 § miljöbalken, ska den ansvariga myndigheten i det landet informeras.

18 a §

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, och

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

Om det finns synnerliga skäl får giltighetstiden förlängas med högst två år.

Ett beslut att förlänga giltighetstiden ska kungöras.

18 b §

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.

Ett beslut att upphäva en vägplan ska kungöras.

19 §

Byggande av väg får påbörjas först sedan arbetsplan har upprättats och, när det behövs, har blivit fastställt.

En väg får börja byggas först sedan vägplanen har blivit fastställt.

Avvikelse från en vägplan

20 §¹⁰

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 utan dröjsmål anmärkas i ett tillägg till planen.

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 antecknas i ett tillägg till planen.

Gemensam planering av vägar och järnvägar

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.

Byggande av järnväg som behövs på grund av det vägprojekt som en vägplan avser, får regleras i vägplanen.

¹⁰ Senaste lydelse 2005:940.

28 §¹¹

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*.

En *vägplan* *ska* upprättas 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. I *vägplanen* *ska* den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk anges, *varvid* bestämmelserna i 13–20 §§ *ska* 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 medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och*
- 2. mark eller annat utrymme kan tas i anspråk utan tvång.*

30 §¹²

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 *en* väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. I den mån någon inskränkning inte har gjorts i *vägplanen*, *i en skriftlig överenskommelse* eller i 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.

¹¹ Senaste lydelse 2005:940.

¹² senaste lydelse 2005:940.

31 §¹³

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.

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.

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.

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

Mark eller annat utrymme *ska* anses ha tagits i anspråk för *en* väg, när vägens sträckning över fastigheten tydligt har *märkts ut* på marken och det vägarbete som anges i *vägplanen* 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 en åtgärd enligt 10 § tredje stycket och 28 § andra stycket när det arbete som anges i överenskommelsen har påbörjats.

35 §¹⁴

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

Om det i en fastställd vägplan för ett vägbyggnadsprojekt har avsatts mark eller annat utrymme *som behövs för att bygga vägen enligt 16 a §, ska* nyttjanderätt till marken eller utrymmet upplåtas till väghållaren för den tid som har angetts i planen.

¹³ Senaste lydelse 2005:940.

¹⁴ Senaste lydelse 2005:940.

för den tid som har angetts i planen.

48 §

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 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 beslutet om fastställelse av en *arbetsplan upphävs eller förfaller*.

I samband med tillstånd får väghållningsmyndigheten meddela de *föreskrifter* som behövs.

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

För *den* 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 beslutet om fastställelse av en *vägplan upphör att gälla*.

I samband med tillstånd får väghållningsmyndigheten meddela de *villkor* som behövs.

55 a §

Om fastighetsägaren begär det, ska mark eller utrymme som enligt 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 och det finns synnerliga skäl för begäran, och

2. det är sannolikt att fastigheten eller en del av fastigheten kommer att behövas för vägändamål.

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

66 §¹⁵

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.

Om överenskommelse inte har 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 *eller den som avser att bygga vägen* kan på samma sätt *begära* prövning av ersättning *till* fastighetsägare eller annan sakägare.

69 §¹⁶

I mål om ersättning enligt 55, 58 eller 61 § eller 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

I mål om ersättning enligt 55, 58 eller 61 § eller 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 *inletts* av väghållaren, tillämpas 15 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i

¹⁵ Senaste lydelse 2010:926.

¹⁶ Senaste lydelse 2010:904.

(2010:900) i fråga om fråga om rättegångskostnaderna.
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 allmänna regler om rättegångskostnad.

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 allmänna regler om rättegångskostnad.

74 §¹⁷

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.

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

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

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

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

75 a §¹⁸

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* får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

76 §¹⁹

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

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

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

¹⁷ Senaste lydelse 1998:832.

¹⁸ Senaste lydelse 2010:884.

¹⁹ Senaste lydelse 2010:92.

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

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

77 §²⁰

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*, förändring av en enskild väg till allmän, förklaring att en gata *också* ska vara allmän väg eller indragning av en väg blir gällande när beslutet *får* laga kraft. I ett beslut om tillstånd får *det* dock *bestämmas* att beslutet ska gälla omedelbart.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för planärenden som vid ikraftträdandet innehåller en miljökonsekvensbeskrivning för en arbetsplan som har överlämnats till länsstyrelsen för godkännande enligt 15 § andra stycket i dess äldre lydelse.
3. Äldre föreskrifter i 18 § tredje stycket gäller fortfarande för en arbetsplan som har fastställts före den 1 januari 2013.
4. Bestämmelserna i 55 a § och 76 § fjärde stycket tillämpas inte på en arbetsplan som har fastställts före den 1 januari 2013.
5. I övrigt ska en arbetsplan som har upprättats och, om det behövs, fastställts enligt äldre föreskrifter anses vara en fastställd vägplan.

²⁰ Senaste lydelse 2010:92.

2.2 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. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 2 kap., samt tre nya paragrafer, 1 kap. 4 a §, 3 kap. 3 a § och 4 kap. 2 a § 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 elför-sörjning 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 och spårväg som ska byggas med stöd av en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900).*

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 medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och

2. mark eller annat utrymme kan tas i anspråk utan tvång.

4 §¹

Vid planläggning och byggande av järnväg skall tillses, att järnvägen får ett sådant läge och ut-förande att ändamålet med järn-

Järnvägen ska få ett sådant läge och utformas så att ändamålet med järnvägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen

¹ senaste lydelse 1998:804.

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

kostnad. Hänsyn *ska* tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

Om en sådan järnvägsplan som avses i 2 kap. 1 § 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 användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med den planläggningen och prövningen, 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.

Om en järnväg behöver anläggas eller byggas om på grund av ett vägprojekt, får järnvägen i stället regleras i en vägplan enligt 20 b § andra stycket väglagen (1971:948). I så fall ska 2–18 §§ denna lag inte tillämpas. Vid tillämpningen av övriga bestämmelser i denna lag ska vägplanen, när det gäller järnvägen, likställas med en järnvägsplan.

Samråd

2 § Den som avser att bygga en järnväg ska under arbetet med att upprätta en järnvägsplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om järnvägsplanen har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd även ske med berörda kollektivtrafik-

myndigheter. Samrådet 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.

Under samrådet får berörd kommun medge att undantag görs från krav på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer.

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 samt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

4 § Länsstyrelsen ska under samrådet pröva om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Prövningen ska göras av den länsstyrelse inom vars område projektet huvudsakligen ska utföras efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Länsstyrelsen får inte besluta i ärendet innan den som avser att bygga järnvägen ha gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig enligt 3 § andra stycket.

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

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 ska dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Detsamma gäller innehavare av särskild rätt till sådan mark eller sådant utrymme.

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

1. järnvägsplanen enbart gäller åtgärder som också 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 eller har skett med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 2 § första och andra styckena.

Om samrådet i detaljplaneärendet är avslutat och samråd inte har 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 den som avser att bygga järnvägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga järnvägen 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 2–4, 7 och 13 §§ tillämpas.

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

Järnvägsplanens innehåll och underlag till planen

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

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

2. verksamheter eller åtgärder som enligt bestämmelser i miljöbalken, ska undantas från förbud eller skyldigheter enligt balken, och

3. åtgärder som undantas från krav på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer med stöd av ett medgivande från berörd kommun.

Tillsammans med planen ska följande underlag finnas:

1. en redovisning av motiven 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 eller, i de fall en sådan inte behövs enligt 11 §, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön, 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 också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), och

2. miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneärendet tas in i järnvägsärendet och är aktuell och tillräcklig för det ärendet.

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

12 § En miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs enligt 13 §.

Kungörande och granskning av förslaget till järnvägsplan

13 § Den som avser att bygga en järnväg ska kungöra förslaget till järnvägsplan och underlaget till denna och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats, ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 8 § miljöbalken.

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

14 § Trots vad som anges i 13 § behöver ett förslag till järnvägsplan som enbart gäller ändring av planen för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt, 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 en särskild rättighet behöver upphävas eller begränsas och åtgärden inte skriftligen medgetts av berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt.

15 § Trots vad som anges i 13 § behöver ett förslag till järnvägsplan 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.

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

Fastställelse av en järnvägsplan

16 § Trafikverket prövar frågan om att fastställa en järnvägsplan efter samråd med berörda länsstyrelser.

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

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

När beslut om att fastställa en järnvägsplan 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 giltighetstiden förlängas 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.

Ett beslut att upphäva en järnvägsplan ska kungöras.

Avvikelser från järnvägsplanen

19 § 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

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

Byggande av allmän väg som behövs på grund av det järnvägsprojekt som en järnvägsplan avser får regleras i järnvägsplanen.

Väghållning för enskild väg

21 § 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 järnvägen eller infrastrukturförvaltaren vid behov begära förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) för att ordna väghållningen för den enskilda vägen.

Bemyndigande

22 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. samråd enligt 2–6 §§, och
2. järnvägsplan enligt 9–12 §§.

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

Den som avser att bygga en järnväg *har* rätt att få tillträde till en fastighet för att verkställa mätning eller stakning, under-

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.

sökning 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 *den hjälp* som behövs för att åtgärderna *ska* kunna genomföras.

3 §²

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.*

Om mark *eller annat utrymme* 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 eller utrymmet upplåtas* för den tid som angetts i planen.

3 a §

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

1. *en järnväg inte kan användas utan risk för olyckshändelse på grund av pågående arbete, jordras, översvämning eller av annan orsak, och*

2. *infrastrukturförvaltaren begär det.*

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

² Senaste lydelse 2005:944.

4 kap.

2 a §

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

1. fastighetsägaren begär det och det finns synnerliga skäl för begäran, och

2. det är sannolikt att fastigheten eller en del av fastigheten kommer att behövas för järnvägsändamål.

4 §³

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 §. *Infrastrukturförvaltaren ska* ersätta skador till följd av åtgärder som avses i 3 kap. 4 §.

5 kap.

2 §⁴

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 *till* allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 4 § första stycket, 8 § tredje stycket eller 12 § andra stycket får dock inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut enligt 3 kap. 3 a § får överklagas till regeringen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för planärenden som vid ikraftträdandet innehåller en miljökonsekvensbeskrivning för en järnvägsplan som har överlämnats till länsstyrelsen för godkännande enligt 2 kap. 2 § i dess äldre lydelse.

3. Äldre föreskrifter i 3 kap. 1 och 3 §§ gäller fortfarande för en järnvägsplan som har fastställts före den 1 januari 2013.

³ Senaste lydelse 2005:944.

⁴ Senaste lydelse 1998:850.

4. Bestämmelsen i 2 kap. 17 § andra stycket tillämpas inte på en järnvägsplan som har fastställts före den 1 januari 2013.

2.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 7 kap. 16 §, 17 kap. 1 och 5 §§ samt 18 kap. 1 § 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), och

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

16 §¹

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

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 verksamheten eller åtgärden anges i en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller i en

¹ Senaste lydelse 2009:532.

17 kap.

1 §²

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.

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.

Om en verksamhet enligt första stycket avser byggande av statlig väg eller järnväg, ska Trafikverket underrätta regeringen.

Mindre avvikelser

8 §

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut som gäller en väg eller järnväg.

² Senaste lydelse 2005:571.

18 kap.

1 §³

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter *meddelade* med stöd av balken, *och*

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de *skall* överklagas till regeringen.

2. beslut av generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter *som har meddelats* med stöd av balken,

3. *beslut av länsstyrelsen att tillåta en mindre avvikelse enligt 17 kap. 8 §, och*

4. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de *ska* överklagas till regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för prövning av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

3. En arbetsplan som har upprättats enligt väglagen (1971:948) i dess lydelse före den 1 januari 2013 ska anses vara en vägplan enligt denna lag.

³ Senaste lydelse 1999:368.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

1 a §²

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,
6. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med vägrätt eller *arbetsplan* eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan, eller
6. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med vägrätt eller *vägplan* eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan, eller
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 enskilda vägar eller enligt anläggningslagen eller 28 kap. 10 § miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. En arbetsplan som har upprättats enligt väglagen (1971:948) i dess lydelse före den 1 januari 2013 ska anses vara en vägplan enligt denna lag.

¹ Lagen omtryckt 1992:1212.

² Senaste lydelse 2009:562.

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

Härigenom föreskrivs att 18 och 29 §§ anläggningslagen (1973:1149)¹ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt proposition Föreslagen lydelse
2011/12:54

18 §²

Rätt att begära förrättning enligt denna lag har

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

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.

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 järnväg.

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. 21 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Nuvarande lydelse

29 §³

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*

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*

¹ Lagen omtryckt 1992:1148.

² Senaste lydelse 1996:3.

³ Senaste lydelse 1996:3.

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.

den som begärt förrättningen svara för förrättningskostnaderna.

Om en förrättning har begärts enligt 2 kap. 21 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *ska* den som begärt förrättningen svara för förrättningskostnaderna.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Äldre föreskrifter i 29 § andra stycket gäller fortfarande om förrättning har begärts före den 1 januari 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.
7 §¹

Undersökningsarbete får inte utan medgivande av bergmästaren ägas inom

1. område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd *arbetsplan*, eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,

1. område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd *vägplan*, eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. En arbetsplan som har upprättats enligt väglagen (1971:948) i dess lydelse före den 1 januari 2013 ska anses vara en vägplan enligt denna lag.

¹ Senaste lydelse 2010:913.

2.7 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 34 § samt 5 kap. 7 och 16 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska ha 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

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. 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 *miljökonsekvens-beskrivning* 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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för vägar och järnvägar som planeras eller prövas enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg i den lydelse lagarna hade före den 1 januari 2013.

2.8 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §¹

Säkerhetsintyg *skall*, uppdelat i en A-del och en B-del, beviljas järnvägsföretag som

1. kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 5 § första stycket och i föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem som meddelats med stöd av 2 kap. 14 § 1 (*A-del*),

1 a. kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 1–4 §§ och 5 § andra stycket samt i föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 14 § 1 (*ingår i B-del*),

2. använder järnvägsfordon som uppfyller kraven i 2 kap. (*ingår i B-del*), *samt*

3. visar att försäkring eller annat skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av den trafik som säkerhetsintyget gäller (*ingår i B-del*).

Kraven i första stycket får anpassas till verksamhetens art och omfattning. I intyget *skall* tillsynsmyndigheten ange hur kraven anpassats och *för* vilken verksamhet intyget gäller.

A-delen av ett säkerhetsintyg utfärdat i en annan stat inom EES eller i Schweiz gäller i Sverige om järnvägsföretaget här ansöker om att få utföra samma typ av transporttjänster som prövats i det intyget.

Säkerhetsintyg *ska*, uppdelat i en A-del och en B-del, beviljas järnvägsföretag som

1. kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 5 § första stycket och i föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem som *har* meddelats med stöd av 2 kap. 25 § 1 (*A-del*),

1 a. kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 1–4 §§ och 5 § andra stycket samt i föreskrifter som *har* meddelats med stöd av 2 kap. 25 § 1 (*ingår i B-del*),

2. använder järnvägsfordon som uppfyller kraven i 2 kap. (*ingår i B-del*), *och*

likvärdigt arrangemang täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av den trafik som säkerhetsintyget gäller (*ingår i B-del*).

Kraven i första stycket får anpassas till verksamhetens art och omfattning. I intyget *ska* tillsynsmyndigheten ange hur kraven anpassats och vilken verksamhet intyget gäller *för*.

8 §²

Säkerhetstillstånd enligt 7 § *skall* beviljas den som

1. med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen, samt

Säkerhetstillstånd enligt 7 § *ska* beviljas den som

¹ Senaste lydelse 2007:452.

² Senaste lydelse 2007:452.

2. kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 1–5 §§ och i föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 14 § 1.

Kraven i första stycket får anpassas till verksamhetens art och omfattning. I tillståndet *skall* tillsynsmyndigheten ange hur kraven anpassats och för vilken verksamhet tillståndet gäller.

2. kan antas komma att uppfylla kraven i 2 kap. 1–5 §§ och i föreskrifter som *har* meddelats med stöd av 2 kap. 25 § 1.

Kraven i första stycket får anpassas till verksamhetens art och omfattning. I tillståndet *ska* tillsynsmyndigheten ange hur kraven anpassats och för vilken verksamhet tillståndet gäller.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillsatte den 19 mars 2009 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att 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 (dir. 2009:16). Kommittén, som antog namnet Transportinfrastrukturkommittén, överlämnade i september 2010 betänkandet *Effektivare planering av järnvägar och vägar* (SOU 2010:57). En sammanfattning av kommitténs betänkande och lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N 2010/5737/TE).

Den 9 september 2010 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportinfrastruktur (dir. 2010:92). I utredarens uppdrag ingick även att analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem (*Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet, Slutrapport 2010-02-26*) och anpassa det till utredarens förslag om medfinansiering. Utredningen, som antog namnet Medfinansieringsutredningen, överlämnade den 31 januari 2011 delbetänkandet *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12) och i maj 2011 slutbetänkandet *Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering* (SOU 2011:49). Sammanfattningar av utredningens betänkanden finns i *bilagorna 4* och *5* och av trafikverkens förslag i *bilaga 6*.

Betänkandena har remissbehandlats tillsammans med trafikverkens utredning. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 7*. En remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N 2011/3888/TE).

Näringsdepartementet har i syfte att komplettera beredningsunderlaget lämnat Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig över förslaget till ändring av 29 § anläggningslagen (1973:1149).

Genom propositionen Godkännande av järnvägsfordon och ansvar för underhåll (2010/11:160) ändrades bl.a. 2 kap. järnvägslagen (2004:519). Av förbiseende gjordes dock ingen följdändring av paragrafhänvisningar i 3 kap. Sådana ändringar föreslås i stället i denna lagrådsremiss.

4 Utgångspunkter

Ett robust transportsystem måste eftersträvas och upprätthållas

Transportsystemets uppgift är att tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av resor och transporter. Behoven av att utveckla och

förändra transportsystemet med insatser i form av kapacitetsförstärkningar, anpassning av servicenivåer m.m. är direkt sammankopplade med hur samhället förändras och utvecklas. Exempelvis förändras näringslivets struktur och därigenom behovet av transporter. Förändringar i villkor för inhemsk produktion och konsumtion påverkar behovet av anpassning av transportkapacitet för både export och import, förändrade arbetsmarknader påverkar behoven av att underlätta arbetsresor för att bättre matcha utbud och efterfrågan på arbetskraft, utbud och behov av utbildning, service och omsorg. Förändrade och nya insikter och kunskaper om transportsystemets miljöpåverkan kan ställa nya krav på åtgärder. Globaliseringen inom produktion och handel ställer krav på en förståelse av hur Sverige samverkar inom EU och på den internationella arenan. I detta sammanhang är det viktigt att olika regioners styrkor, resurser och möjligheter tas tillvara på ett sådant sätt att dessa kan utvecklas och bidra till Sveriges förenade konkurrenskraft och den gemensamma välfärden.

En väl fungerande planering behöver uppfylla flera olika syften

Planering av åtgärder i, eller i anslutning till, transportinfrastrukturen behöver kunna uppfylla flera olika syften. En fundamental aspekt är att aktuella åtgärders systempåverkan behöver kunna värderas, både var för sig och samlat. Möjligheterna till sådan värdering är av stor betydelse för att urvalet av åtgärder ska kunna bli effektivt och för att såväl politiker, experter, medborgare och näringsliv som andra aktörer på olika nivåer i samhället ska ha tillräcklig information och därmed reella möjligheter till inflytande. En väl fungerande planering behöver också kunna fungera som en plattform för samverkan mellan berörda aktörer och kunna möjliggöra samordning med annan samhällsplanering och insatser inom andra områden i samhället såsom regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling m.m.

För att kunna uppnå dessa mer övergripande och strategiska syften behöver en väl fungerande planering även kunna fylla mer direkta och konkreta syften för själva processen. Det handlar t.ex. om att hantera det faktum att beslut om åtgärder som vanligtvis tar flera år att genomföra har sin formella grund i riksdagens årliga budgetbeslut. Planeringen behöver också kunna vara flexibel och fungera som ett instrument för riksdag och regering att fatta beslut som inte bara syftar till att uppnå långsiktiga målsättningar utan även kan ge resultat på kortare sikt, exempelvis att anpassa sig till snabba förändringar i omvärlden som förändrade transportbehov hos näringslivet.

Det behöver också vara tydligt vilka befogenheter och vilket ansvar olika beslutsfattare i planeringssystemet har samt när och av vem olika beslut fattas. En sådan tydlighet är t.ex. en viktig förutsättning för att skapa ett effektivt och ändamålsenligt samband mellan ekonomisk och fysisk planering. Det är även av stor vikt att genomförda åtgärder går att utvärdera.

Krav på förbättringar i planeringssystemet

De invändningar och synpunkter som vanligen framförs i fråga om den strategiska och långsiktiga ekonomiska planeringen handlar enligt regeringens bedömning snarare om hur systemet tillämpas än på systemets uppbyggnad i sig. Regeringens uppfattning är att det framför allt är i anslutning till de mer konkreta och kortsiktiga behoven det finns skäl att åstadkomma förbättringar och utveckling i det rådande planeringssystemet.

I den fysiska planeringen kan målkonflikter uppstå med anledning av de behov och förväntningar som finns i samhället på ett snabbt och effektivt genomförande av nödvändiga förbättringar i transportinfrastrukturen. Krav har rests på effektivisering av den fysiska planeringen eftersom processen upplevs som komplicerad med alltför långa ledtider som kan medföra ökade samhällsekonomiska kostnader. Särskilt har de olika regelverk som tillämpas beskrivits som dåligt koordinerade och det samlade regelkomplexet som svåröverskådligt. De bestämmelser som kritiserats har dock tillkommit för att tillvarata värden som hänsyn till miljön, till demokratiskt inflytande och till den enskildes rättssäkerhet. Om effektiviseringar i planeringssystemet ska genomföras får det inte ske på bekostnad av dessa grundläggande värderingar.

En väl fungerande planeringsprocess bör innehålla en uppsättning av återkommande och lätt igenkända moment

För att bemöta invändningar och synpunkter som lämnats på planeringsprocessen är det viktigt att berörda parter och intressenter ska kunna uppleva processen som skäligen förutsägbar och relevant för att därmed på eget initiativ kunna förbereda sig och delta effektivt i den. Av det följer att det är väsentligt att systemet tillämpas på ett sätt som har åskådliggjorts i förväg med det utrymme för flexibilitet som är nödvändigt enligt angivna förutsättningar. Förhållningsregler bör därför sättas upp för att skapa tydligare och bättre möjligheter till insyn och än vad som i dag är fallet.

Önskemålet om förutsebarhet måste dock vägas mot möjligheterna att bemöta oförutsedda händelser som större omvärldsförändringar, ny transportefterfrågan från medborgare och näringsliv, konjunktursvängningar eller akut uppkomna utmaningar inom transportsystemet. En större tydlighet och transparens med avseende på vilka åtgärder som ska genomföras skulle kunna åstadkommas genom en kontinuerlig uppdatering av planeringsläget, vilket skulle medge en tydligare koppling mellan planerade åtgärder och den statliga budgetprocessen.

Förhållningssätt

Transportpolitiken är ett medel för att uppnå andra samhällsmål, t.ex miljö kvalitetsmålen. Transportsystemet ska ge en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet och medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet och bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samhällsekonomisk effektivitet är ett

viktigt kriterium vid val av åtgärder i transportsystemet. Samhälls-ekonomiska analyser och effektbedömningar har sedan länge varit viktiga beslutsunderlag för den långsiktiga strategiska planeringen. I detta sammanhang gäller det också att ha ett systemtänkande. Sedan ett 10-tal år tillbaka förutsätts analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder i transportsystemet göras utifrån den s.k. fyrstegsprincipen. Detta innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis, se tabell nedan. Riksdag och regering har i olika sammanhang framhållit vikten av att åtgärder analyseras och prioriteras utifrån fyrstegsprincipen.

Tabell 4.1 Analysstegen enligt fyrstegsprincipen

1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.	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.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.	Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.	Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.	Omfattar ny- och ombyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar.

Kopplingarna mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen bör tydliggöras och stärkas

Fysisk planering och ekonomisk planering är två processer som båda behövs för att göra verklighet av tilltänkta åtgärder i transportinfrastrukturen. De två processerna kuggar in i varandra vid flera tillfällen och en ökad tydlighet hur detta ska ske underlättar ett snabbt och effektivt genomförande. Dock medför inte automatiskt väl utformade kopplingar mellan de två processerna ett snabbt genomförande eftersom den grundläggande orsaken till att ett projekt ”står still” kan vara att åtgärden

faktiskt inte uppfyller de krav som lagstiftningen i den fysiska planeringen ställer eller att åtgärden saknar nödvändig finansiering. Nya modeller för fysisk och ekonomisk planering löser därmed inte alla problem och garanterar inte i sig att varje projekt kommer fortare till utförande. Det som utvecklade modeller kan bidra med är att tydliggöra hur ”moget” dvs. genomarbetat och välanalyserat ett visst projekt är och vad som behöver göras för att projektet ska kunna passera kontrollstationer eller beslutstillfällen som behöver ingå i sådana modeller. Ett tydligare och mer transparent planeringsunderlag kan därmed bidra till säkrare och mer pålitliga beslut om genomförande.

En ny planeringsmodell

Syftet med denna lagrådsremiss är att lägga fast en övergripande modell för effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur, såväl den fysiska som den ekonomiska planeringen. Modellen ska vara så generell utformad att den kan användas även av kommande regeringar med annan transportpolitisk inriktning och andra förutsättningar exempelvis vad gäller planeringsram, planeringsramarnas innehåll och annan periodicitet. De närmare preciseringarna hur modellen ska användas kan lämnas i infrastruktur- eller andra propositioner samt i planeringsdirektiv eller andra beslut av regeringen. Den närmare tillämpningen av modellen, som samspel-, samverkan, inflytande och samordning mellan myndigheter med ansvar för planeringen och andra aktörer och intressenter på olika nivåer i samhället, kommer också till viss del att skilja sig från tid till annan.

5 Dagens planeringssystem och behov av förändring

5.1 Nuvarande system för långsiktig strategisk och ekonomisk planering

Med utgångspunkt i den planeringsprocess som presenterades i infrastrukturproposition 1992/93:176 har den statliga planeringen av investeringar i vägar och järnvägar resulterat i tioåriga planer för perioderna 1994–2003 och 1998–2007 samt i tolvåriga planer för perioderna 2004–2015 och 2010–2021. Planeringsprocessen har utvecklats över tid men har för varje period varit uppdelad i två etapper. Först har en *inriktningsplanering* gjorts som avslutats med att regeringen lagt fram en infrastrukturproposition. På grundval av infrastrukturpropositionen har riksdagen fattat beslut om investeringarnas omfattning och inriktning. Nästa steg har varit en *åtgärdsplanering* som innebär att trafikverken utarbetat nationella planer. Regionala samverkans- eller självstyrelseorgan och i förekommande fall länsstyrelser har utarbetat länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Regeringen har därefter fastställt de nationella planerna medan länsplanerna fastställts på

regional nivå. Åtgärdsplanerna har sedan genomförs i den takt som den fysiska planeringen och de årliga budgetbesluten har medgivit.

Regeringens formella styrning av planeringen har i huvudsak skett genom att myndigheter och andra organ fått i uppdrag av regeringen att utarbeta olika former av underlag, planförslag och planer. Därutöver finns ett antal förordningar som reglerar planeringen, främst förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Användandet av både regeringsuppdrag och förordningar i styrningen innebär en risk för dubbelregleringar. Regeringen har därför för avsikt att se över behovet av att ha förordningar på området. Det är i det sammanhanget viktigt att notera att förordningen om länsplaner riktar sig till planupprättande myndigheter på regional nivå, vilket kan innebära länsstyrelse, samverkansorgan eller landsting, medan förordningen om nationell plan riktar sig till den statliga myndigheten Trafikverket. Skälen till att även fortsättningsvis ha en förordning om regional plan är därför starkare än skälen för att ha en förordning om nationell plan.

I schematisk form framgår dagens process för långsiktig strategisk och ekonomisk planering av nedanstående bild.

INRIKTNINGSPLANERING



ÅTGÄRDSPLANERING



5.2 Den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010–2021

Inriktningsplaneringen inleddes med att regeringen den 21 december 2006 gav dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), dåvarande Banverket, dåvarande Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och dåvarande Vägverket i uppdrag att utarbeta inriktningsunderlag i nära samverkan med regionerna inför regeringens kommande proposition om inriktning av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen under planeringsperioden 2010–2019. Landstingen i Västra Götaland och Skåne län fick samma dag regeringens erbjudande om att lämna ett sammanhållet underlag för infrastrukturen inför infrastrukturplaneringen för 2010–2019. Uppdragen redovisades den 27 juni 2007 och remissbehandlades

därefter. Förutom nämnda inriktningsunderlag utgjorde flera andra utredningar också underlag för inriktningen, till exempel betänkandet ”Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet (SOU 2007:58)”, Banverkets rapport Strategiskt nät av kombiterminaler – intermodala noder i det svenska godstransportsystemet”, betänkandet ”Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70)”, förhandlingsmannens redovisning av uppdraget att förhandla om Stockholms infrastruktur och om medfinansiering av Citybanan, dåvarande Vägverkets och Banverkets nationella handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling, benämnt Kollframåt, dåvarande Vägverkets förslag till nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen.

Det första steget, inriktningsplaneringen, avslutades i och med att riksdagen fattade beslut med anledning av regeringens förslag i prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt som regeringen överlämnade till riksdagen den 25 september 2008 samtidigt med budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionerna (bet. 2008/09:TU1, rskr. 2008/09:126 och bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Regeringens propositioner och riksdagens beslut angav tillsammans med regeringens planeringsdirektiv (N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis)), som beslutades den 19 december 2008, förutsättningarna för trafikverkets och länens arbete i åtgärdsplaneringen. I det första steget ingick även en särskild förberedelse inför kommande åtgärdsplanering där planupprättande myndigheter genomförde nationella och regionala systemanalyser och där även kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan inbjöds till att göra detta. Systemanalyserna redovisades den 30 september 2008.

I det andra steget, åtgärdsplaneringen, arbetade de planupprättande myndigheterna och organen fram konkreta förslag till åtgärdsplaner för perioden 2010–2021 i enlighet med den av riksdagen och regeringen beslutade inriktningen. En nyhet i denna planomgång var att regeringen inhämtade riksdagens bemyndigande att efter åtgärdsplaneringen slutligt fördela medel mellan nationell plan och regionala planer. Det innebar att regeringen inte bara hade möjligheten att omfördela medel mellan regionerna när länsplanerna fastställdes utan regeringen hade även möjligheten att omfördela medel mellan den nationella planen och de regionala planerna. Att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet var också ett nytt inslag i planeringen. I tidigare planeringsomgångar hade trafikverken upprättat förslag som rörde enbart det egna trafikslaget. Även frågan om medfinansiering var ett nytt inslag i åtgärdsplaneringen som särskilt togs upp i regeringens planeringsdirektiv. De åtgärder som övervägdes i åtgärdsplaneringen skulle beskrivas bl.a. med avseende på hur de bidrog till inriktningen, transportpolitiska mål, samhälls-ekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar. När regeringen skulle fastställa prioriterade åtgärder på nationell nivå och ramar för åtgärdsplaner på regional nivå skulle det finnas genomarbetade förslag att utgå ifrån som gav möjligheter att göra justeringar för att ytterligare förbättra bidraget till inriktningen. Åtgärdsplaneringens syfte var att säkerställa att de förslag till prioriteringsordning som togs fram

innehöll väl genomlysta och förankrade åtgärder som var avvägda och prioriterade jämfört med ett antal andra tänkbara åtgärder. Detta växel­spel mellan politiska avvägningar på central och regional nivå och saklig genomlysning av åtgärder från de planerande myndigheterna skulle bidra till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriterades var efter­frågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen och jämförda med andra möjliga lösningar. Den 31 augusti 2009 över­lämnade trafikverken ett gemensamt förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportsystemet till regeringen. Rege­ringen remitterade därefter förslaget. Länen ansvarar enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur för att upprätta och fastställa länsplanerna. Länen överlämnade i november 2009 sina förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur till regeringen. Trafikverken hade också rege­ringens uppdrag att kommentera länens prioriteringar ur ett nationellt perspektiv senast den 15 december 2009. Den 15 december 2009 lämnade trafikverken en samlad effektbedömning av planförslagen till regeringen samt en remissammanställning avseende miljökonsekvens­beskrivningen. Förslag till planer samt övriga underlag i form av remissyttranden avseende den nationella planen och miljökonsekvens­beskrivning m.m. utgjorde underlag för regeringens beslut den 29 mars 2010 som dels avsåg innehållet i den nationella planen, dels den definitiva ekonomiska ramen för respektive län. Länen har sedan, efter regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar fastställt länsplanerna utifrån de inlämnade förslagen. Under åtgärdsplaneringen genomfördes för första gången en miljöbedömning i enlighet med miljö­balkens regler.

I prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 som lades på riksdagens bord den 8 april 2010 föreslog regeringen riksdagen att godkänna en utökad ram om 50 miljarder kronor för att objekt i Stockholms län enligt Stockholmsöverenskommelsen, objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E 4 och över Motalaviken på riksväg 50. Samtliga dessa objekt förutses bli finansierade till stor del med lån i Riksgäldskontoret. Återbetalning av länen ska ske med intäkter från trängselskatter som tas upp av trafiken i Stockholm och Göteborg och med intäkter från broavgifter som tas upp vid passage av nya broar i Sundsvall och Motala.

5.3 Fysisk planering av vägar och järnvägar

Den fysiska planeringen av vägar och järnvägar 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 hushållsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Dessutom finns det i väglagen och banlagen ett flertal hänvisningar till miljöbalken som innebär att balkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska tillämpas.

En målsättning med väglagen och banlagen är att ge förfarandet vid väg- och järnvägsplanering samt byggande en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Planeringsprocessen syftar till att samordna planeringen av vägar och järnvägar med den regionala utvecklingsplaneringen, det regionala tillväxtarbetet och kommunernas planering samt till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plan genomförande.

Planeringsprocessen ska tillämpas på åtgärder som är byggande av väg eller 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 alternativ som verkar genomförbara och därför intressanta att studera vidare. Under förstudien ska den som avser bygga en väg eller en 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. Termen betydande miljöpåverkan är hämtad från det s.k. 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 direktiv 97/11/EG). 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. Väglagen och banlagen ställer emellertid 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 en väg- eller järnvägsutredning ska ske med bl.a. länsstyrelse, tillsynsmyndighet och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådsretsen 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 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 utställ-

ningen hela utredningen, inklusive MKB. Utredningen resulterar i att verket beslutar om en korridor i terrängen för vägens eller järnvägens sträckning.

Större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. *Tillåtlighetsprövning* krävs för:

- nya motorvägar och motortrafikleder samt andra nya 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. Däremot är det möjligt att begära rättsprövning av beslutet hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Det tredje planeringsskedet innebär att en *arbetsplan* eller en *järnvägsplan* ska upprättas. Planen ska redovisa väganläggningens eller järnväganläggningens 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. 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 Högsta förvaltningsdomstolen.

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.

Ibland måste ny- och ombyggnad av vägar och järnvägar hanteras och prövas även enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Planeringen måste ta hänsyn till riktlinjerna i kommunala översiktsplaner för använd-

ningen 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 kan det – framförallt i tätorter – vid planeringen bli 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.

Den kommunala planeringen måste alltså beaktas för att en väg eller en järnväg ska kunna byggas. För att konflikter mellan å ena sidan kommunal 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 Högsta förvaltningsdomstolen). Kommunens beslut att anta detaljplan får överklagas hos länsstyrelsen (och därefter hos mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen enl. nya regler som trädde i kraft den 2 maj 2011).

Förutom Trafikverkets planering och den kommunala planeringen som beskrivs ovan kan andra prövningar bli aktuella innan en väg eller en järnväg kan byggas, s.k. efterföljande prövningar. Bygglov enligt PBL krävs för t.ex. bullerplank. Kommunens beslut om bygglov får överklagas hos länsstyrelse (och därefter hos mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen enl. nya regler som trädde i kraft den 2 maj 2011).

I flertalet väg- och järnvägsprojekt 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 vattenområde.

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälan för samråd genomföras till tillsynsmyndigheten för 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 väg- eller järnvägsprojekt kan det behövas dispens för intrång i naturreservat eller kulturresevat, 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 mark- och miljödomstol. Länsstyrelses tillståndsbeslut får överklagas hos mark- och miljödomstol (och därefter hos mark- och miljööverdomstolen). Mark- och miljödomstols tillståndsbeslut får överklagas hos mark- och miljööverdomstolen (och därefter Högsta domstolen). Beslut om dispens för ett biotopskyddsområde fattas av länsstyrelse och beslutet får överklagas hos mark- och miljödomstol.

I schematisk form framgår dagens planeringsprocess för vägar och järnvägar av nedanstående bild. Alla projekt går dock inte igenom samtliga steg.

lenl.
ken

ala

ktur

De olika steg och bestämmelser som redovisats här har tillkommit bl.a. för att miljövärden ska skyddas samt för att säkerställa det demokratiska inflytandet och den enskildes rättigheter. Ett syfte med planeringsskeden är också att resultat från ett skede ska ge utgångspunkterna i nästa skede. Redogörelsen illustrerar betydelsen av att det redan i inledningen av planeringsprocessen tas fram underlag avseende geografiska, ekologiska, kulturella och övriga miljömässiga förhållanden och förutsättningar. Ett sådant underlag är till god hjälp vid val av lokalisering och utformning av infrastrukturen.

5.4 EU-regler som påverkar planeringssystemet

En rad regler som antagits på EU-nivå måste respekteras i planeringsarbetet. Detta är tydligast i fråga om regler som styr hänsynstaganden på miljöområdet. Exempelvis fokuserar den fysiska planeringen på ett antal förutsättningar som måste klarläggas redan i inledningsskedet där det handlar om att identifiera och pröva tänkbara alternativ. Samråd med berörda intressenter ska ske enligt regler i miljöbalken. Efter samrådet beslutas om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Termen betydande miljöpåverkan är hämtad från MKB-direktivet (85/337/EEG)¹ som innehåller minimikrav på bl.a. MKB och samråd som Sverige måste följa. Andra miljörelaterade regler som beaktas i

¹ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, EGT L 175, 5.7.1985, s. 40.

planeringsprocessen är art- och habitatdirektivet (92/43/EEG)², fågel-direktivet (2009/147/EG)³ och SEA-direktivet (2001/42/EG)⁴. En närmare beskrivning av innebörden av tillämpningen av dessa regler i den svenska planeringsprocessen lämnas under relevanta rubriker i kapitel 7 om den fysiska planeringen.

Det finns även rättsakter som antagits av EU med stöd av den rättsliga grunden i EUF-fördragets artikel 91 om genomförandet av den gemensamma transportpolitiken eller dess artikel 172 för att förverkliga målen med införande och utveckling av transeuropeiska transportnät. De rättsakter som antagits med stöd av artikel 91 är dels i huvudsak relaterade till användningen av statsstöd vid byggande av infrastruktur, dels till olika former av uttag av avgifter för användning av transportinfrastruktur.

En särskild roll spelar riktlinjerna för de transeuropeiska transportnäten (beslut nr 661/2010/EU)⁵. I detta beslut fastställs riktlinjer som avspeglar målsättningarna, prioriteringarna och huvudlinjerna i de planerade åtgärderna för det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) som täcker samtliga medlemsstater. Riktlinjerna fastställer projekt av gemensamt intresse och anger detaljerat med översiktsplaner och kartor det nät som ska genomföras fram till år 2020. I oktober 2011 lade Europeiska kommissionen (KOM) fram ett förslag till förordning om nya riktlinjer för TEN-T⁶. Enligt förslaget ska nätet bestå av ett stomnät med de prioriterade huvudstråken som ska vara genomfört till 2030, och ett övergripande nät som är mer heltäckande och som ska genomföras till 2050. Förslaget sätter upp ett nytt bindande regelverk om hur nätet ska vara utformat med avseende på åtgärder för att höja transportsäkerhet, kvalitet och driftskompatibilitet. Ett antal krav ska vara uppfyllda till 2030 för stomnätet och till 2050 för det övergripande nätet. Dessa krav är i vissa delar högt ställda och kommer att innebära ökade kostnader för medlemsstaterna. Förslaget introducerar också ett nytt bindande korridorbaserat planeringsramverk för genomförande av åtgärder i infrastrukturen.

KOM beslutade samtidigt om ett förslag på förordning om en infrastrukturfond Connecting Europe Facility (CEF)⁷. CEF ska utgöra det rättsliga instrumentet för KOM att bevilja medel till transport-, energi- och IT-projekt i medlemsstaterna och ska bl.a. ersätta den nu gällande finansieringsförordning som avser TEN-T. De ekonomiska ramar som föreslås för kommande budgetperiod 2014-2020 är 31,7 miljarder EUR för transportinfrastruktur. Av de 31,7 miljarderna består 10 miljarder av

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter EGT L 206, 22.7.1992, s. 7.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, EUT L 20, 26.1.2010, s. 7.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, EGT L 197, 21.7.2001, s. 30.

⁵ Europaparlamentets och rådets beslut nr 661/2010/EU av den 7 juli 2010 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet, EUT L 204, 5.8.2010, s. 1.

⁶ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet, KOM/2011/0650 slutlig – 2011/0294 (COD).

⁷ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa. KOM/2011/0665 slutlig – 2011/0302 (COD).

medel som kommer från EU:s sammanhållningsfond. Dessa medel är bara tillgängliga för de länder som är berättigade till sådant stöd, dvs. inte Sverige. CEF avslutas med en bilaga som innehåller en lista på horisontella prioriteringar samt korridorer och projekt som kan få finansiering från fonden. För Sveriges del är järnvägssträckan Stockholm-Malmö inkluderad i en korridor. Järnvägssträckorna Malmö-Göteborg, Malmbanan och Botniska korridoren Sundsvall-Haparanda är också upptagna på listan över projekt som kan få finansiering. Behandlingen av de båda förslagen i rådet inleddes under senhösten 2011 och bedömningen är att arbetet kommer att dra ut på tiden vilket även torde gälla för Europaparlamentets behandling. I sin slutliga form kommer rättsakterna dock att få betydelse för den svenska infrastrukturplaneringen och för Sveriges möjligheter att få medfinansiering från EU till svenska projekt.

Bland rättsakter som tillkommit med artikel 91 om den gemensamma transportpolitiken som rättslig grund är det även värt att nämna tunneldirektivet (2004/54/EG)⁸ och direktivet om förvaltning av vägars säkerhet (2008/96/EG)⁹ vars regler omfattar de transeuropeiska transportnäten. Enligt tunneldirektivet som syftar till att säkerställa en miniminivå för säkerheten för vägtrafikanter i tunnlar ska medlemsstaterna se till att bl.a. byggnadstekniska minimikrav är uppfyllda vilket påverkar planeringen av denna typ av transportinfrastruktur. Direktivet om förvaltning av vägars säkerhet, som medlemsstaterna har rätt att tillämpa även på vägar utanför TEN-T, föreskriver att trafiksäkerhetsrevisioner ska genomföras av alla vägprojekt och vara en integrerad del av arbetet med att utforma projekten.

Relevant för eventuella inslag av medfinansiering i planeringssystemet genom skatter och avgifter för användning av väginfrastruktur är det s.k. Eurovinjettdirektivet (1999/62/EG)¹⁰, senast ändrat genom 2011/76/EU som behandlar avgifter för tunga godsfordon för användning av viss infrastruktur. Det är inte obligatoriskt att tillämpa detta direktiv men de medlemsstater som väljer att införa denna typ av brukaravgifter måste följa direktivets regler.

För uttag av avgifter för användning av järnvägsinfrastruktur gäller direktiv 2001/14/EG¹¹ som är under omarbetning tillsammans med ett antal andra direktiv av betydelse för den europeiska järnvägsmarknaden. Omarbetningen sker i syfte att skapa ett samlat regelverk som bidrar till att uppnå målet att få till stånd ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Det nämnda direktivet anger vad som måste beaktas när banavgifter ska tas ut i medlemsländerna och kommer när de föreslagna regeländringarna i omarbetningen kan träda i kraft troligtvis även att

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/54/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet, EUT L 167, 30.4.2004, s. 39.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 november 2008 om förvaltning av vägars säkerhet, EUT L 319, 29.11.2008, s. 59.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, EGT L 187, 20.7.1999, s. 42.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, EGT L 75, 15.3.2001, s. 29.

innehålla vissa nya regler om investeringar i infrastruktur. En annan rättsakt av betydelse för järnvägsinfrastrukturens utformning är förordning 913/2010¹² om korridorer för godstrafik på järnväg.

Avslutningsvis kan nämnas att KOM i sin senaste vitbok *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*¹³ lägger starkt fokus på modern infrastruktur, smart prissättning för användning av infrastruktur och metoder för finansiering av infrastruktur. Förutom ändringen av finansieringen och riktlinjerna för TEN-T nämns ett antal initiativ för finansiering av infrastruktur via brukaravgifter. Här talas således t.ex. om införande av en obligatorisk avgift för tunga fordon som inbegriper gemensam avgiftsstruktur och gemensamma kostnadskomponenter och som avser infrastruktur i hela EU

5.5 Behov av förändringar

5.5.1 Processen

Trafikverksutredningen konstaterar att perspektivförskjutningen i planeringen är uppenbar. Genom breddningen av trafikverkens uppdrag och införandet av den så kallade fyrstegsprincipen har perspektivet i planeringen och i val av åtgärder under den senaste tiden förskjutits ytterligare mot ett samhällsbyggnadsperspektiv och en ökad samordning med andra sektorer. Detta motiverar inte bara förändringar i planerings- och beslutsystemet utan också i fråga om hur uppgifter och ansvar fördelas mellan olika aktörer. En verksamhet, som är organiserad utifrån enskilda trafikslag, riskerar att motverka den önskvärda utvecklingen i förhållnings- och synsättet på transporter och transportpolitik. De optimala lösningarna kan endast åstadkommas med en samlad syn på transportsystemet, dess uppgifter och funktionalitet.

Transportsystemens roll som medel för att nå andra primära mål i samhället (begränsad klimatpåverkan, tillväxt, regional tillväxt, etc.) behöver förtydligas. Uppföljningar, analys och utvärderingar av planer och genomförda åtgärder görs inte systematiskt för att öka kunskapen om effektsamband och för att kunna utkräva ansvar. De modeller och metoder som används i planeringen underhålls och utvecklas inte kontinuerligt. I dag åtgår mycket tid i själva planeringen för att uppdatera och säkerställa de verktyg som används.

Det har riktats kritik under årens lopp mot den bristande stabiliteten i de långsiktiga planerna. Ryckigheten i planerna har orsakats av starka prisökningar och låg produktivitet i anläggningsbranschen, problem i tillståndsprocesser, underskattade kostnader, tilläggsbeställningar samt av oförutsedda händelser som inte rymts inom beslutad finansiering. Kommunerna har ofta upplevt problem med ryckigheten då det ofta finns

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik, EUT L 276, 20.10.2010, s. 22.

¹³ VITBOK Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem, KOM/2011/0144 slutlig

kommunala eller andra investeringar som är kopplade till de statliga infrastrukturinvesteringarna. Genom förskotteringar har kommunerna försökt lösa eller i vart fall mildra problemen. Även när det har gällt näringslivets behov av att möta förändringar i transportbehoven har bristande flexibilitet kunnat upplevas.

De invändningar och synpunkter som vanligen framförs på den strategiska och långsiktiga ekonomiska planeringen handlar dock snarare om hur systemet tillämpas än på systemet i sig. Det är framför allt i anslutning till de mer konkreta och kortsiktiga behoven det finns skäl att åstadkomma förbättringar och utveckling i det rådande planeringssystemet som sådant.

Framtida propositioner om transportinfrastrukturens inriktning bör med fördel även kunna omfatta ett bredare perspektiv, t.ex. genom att även ange en mer övergripande transportpolitisk inriktning. Det kan även röra sig om hänsyn till miljön, t.ex. landskapets strukturer och funktioner eller särskilda medel som avsätts för miljöåtgärder i transportsystemet. I ett sådant sammanhang blir det naturligt att även ange en tydlig inriktning för hur olika åtgärder som kategoriseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen ska tillämpas. Det är även naturligt att ange hur stora resurser som bör fördelas på åtgärder som avser nyinvesteringar respektive åtgärder som avser förvaltning eller utvecklat användande av redan befintlig infrastruktur. För att ett väl underbyggt inriktningsbeslut ska kunna fattas är det av stor vikt att alla typer av statliga insatser övervägs såväl var för sig som tillsammans.

Förväntningarna är i regel stora på att en långsiktig åtgärdsplan ska genomföras med de projekt och den tidsplanering som fastställts. Förutsättningarna för planernas genomförande förändras dock med tiden vilket ofta innebär att enskilda åtgärders status blir oklar med avseende på genomförandet. Olika störningar i genomförandet uppstår när enskilda åtgärder skiljer sig åt i allt för hög grad från de ursprungliga antagandena om kostnader, kvalitet och tidsåtgång. Bättre möjligheter för successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet i takt med kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar utvecklas och tiden för genomförande närmar sig, bör därför skapas. Den nu gällande ordningen med långsiktiga åtgärdsplaner bör därför kompletteras med årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras givet anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.

5.5.2 Internationella frågor blir allt viktigare

I en underlagsrapport till Åtgärdsplan för transportsystemet 2010–2021 betonas att nya EU-direktiv och ny europeisk lagstiftning kan väntas tillkomma och slå igenom under de kommande åren och att detta kan leda till genomgripande effekter. Efterhand kan de svenska och de europeiska instrumenten för att påverka transportsystemet till att bli klimatanpassat och främja hållbar tillväxt väntas bli mer samordnade till sitt materiella innehåll och sin formella struktur. Det stärker förutsättningarna för att EU:s olika program och instrument ska kunna utnyttjas i arbetet med att driva, underhålla, effektivisera användningen, och

förbättra tillgänglighet och leveransnivå, i det samlade transportsystemet på både nationell och regional nivå.

Trafikverksutredningen konstaterar bland annat i sitt betänkande att de långsiktiga utmaningarna behöver mötas med en annan planeringsinsats och tydligare roller än hittills. Utredningen framhåller att det är viktigt att trafikverken redan i planeringsskedet tar hänsyn till investeringar i andra länder som påverkar transportflödena till och från Sverige. Gränsöverskridande samarbete behövs för att bäst dra nytta av olika TEN-T projekt med regional anknnytning, t.ex. interregionala projekt i Östersjöområdet.

5.5.3 Förbättrat samspel mellan kommunal, regional och nationell nivå samt mellan sektorer

I en underlagsrapport som tagits fram i anslutning till arbetet med att ta fram ett förslag till ny planeringsprocess för transportsystemet betonas att infrastrukturbyggande ger förutsättningarna för markanvändning och bebyggelseutveckling. Historiskt har stadsutveckling främjats av möjligheterna att skapa närhet genom transporter och kommunikationer. Buller, luftföroreningar och barriäreffekter från trafik påverkar utvecklingsförutsättningarna negativt, samtidigt som positiva effekter i form av förbättrad tillgänglighet, regional integration och bättre fungerande arbetsmarknader kan uppstå.

Särskilt i växande stadsregioner kan åtgärder i transportsystemet leda till att exploateringsstrycket ökar på mark som tidigare inte var intressant att bebygga, vilket i sin tur ger stigande fastighetsvärden. När tillgängligheten förbättras ökar också värdet på existerande fastigheter och funktionsomvandling stimuleras. Vissa forskare menar att planeringsprocesserna för åtgärder i transportsystemet respektive markanvändning och bebyggelseutveckling sällan är koordinerade och att samspelet mellan den kommunala planeringen och infrastrukturplaneringen kan utvecklas. Ett nytt planeringssystem för transportsystemet skulle kunna underlätta förutsättningarna att öka samspel och synergieffekter mellan den framtida bebyggelseutvecklingen och åtgärder i transportsystemet, minska trafikens miljöpåverkan, öka investeringstakten samt förkorta ledtiderna i planeringsprocesserna. Strävan efter ökad kvalitet och effektivitet kan enligt forskarna förenas genom krav dels på planeringsprocessen, dels på former för (med)finansiering. Nyckeln kan bland annat ligga i att planering och finansiering knyts starkare till varandra. Planeringsprocesser och planeringssystem behöver främja koordinering. Dessutom behöver planeringssystemet möjliggöra ”skarpa allianser” mellan stat, region och kommun.

För att samspelet på den lokala och regionala nivån verkligen skall leda till effektiv resursanvändning, och att det övergripande transportpolitiska målet skall uppnås, krävs att processen redan i mycket tidiga skeden baseras på relevanta beslutsunderlag, där bland annat samhälls-ekonomiska analyser och samlade effektbedömningar av flera olika åtgärder utgör ett högst relevant underlag. Att i verkligheten integrera två olika synsätt kommer dock att utgöra en stor utmaning. Transportpolitikens bidrag till förbättrad tillgänglighet är centralt för att skapa en hållbar tillväxt i alla delar av landet. Specialisering och sektorisering i

samhället kan i vissa fall leda till fragmentering, bristande helhetssyn och sämre resursutnyttjande och i förlängningen en sämre tillväxt. Det finns enligt regeringen behov av stärkt samordning både mellan nationell, regional och lokal nivå och mellan olika sektorsområden inom dessa nivåer. Det gäller även transportsystemet. Förutom de nationella aktörerna är flera aktörer på regional nivå viktiga i detta arbete, exempelvis de aktörer som har det regionala tillväxtansvaret, länsstyrelserna, regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner.

De aktörer som har det regionala tillväxtansvaret i respektive län har här en särskild roll, inte minst kopplat till den ekonomiska och strategiska planeringen. De arbetar med att samordna insatser från olika sektorer och aktörer på olika nivåer för att skapa hållbar tillväxt och utveckling, och tar fram samlade strategier för detta. Därigenom har de en god insyn i behoven hos användarna av transportsystemet och används som en resurs såväl i arbetet med inriktnings- och åtgärdsplanering som i arbetet med nationell plan och regionala planer. Samtidigt som en ny planeringsprocess bör vara öppen för att en regering vill lägga upp arbetet på olika sätt så måste den också ge regeringen möjlighet att tydliggöra olika aktörers roller i planeringsprocessen, hur dialog, samverkan, ansvar och inflytande ska hanteras. En ny planeringsprocess behöver ge möjligheter till ökat regionalt inflytande.

5.5.4 Behov av tydligare riktlinjer för alternativ finansiering

Finansiering av statlig transportinfrastruktur på annat sätt än med anslagsmedel har varit inslag i tidigare planeringsomgångar. En form för sådan alternativ finansiering är lån, som tidigare använts i förhållandevis stor utsträckning. En annan form av alternativ finansiering är medfinansiering. Medfinansiering innebär att andra aktörer än staten direkt eller indirekt bidrar till investeringar i statlig infrastruktur. Det kan ske i form av direkta ekonomiska bidrag från kommuner och privata aktörer eller i form av inkomster från avgifter och trängselskatt som, av staten men i samförstånd med berörda kommunala och regionala aktörer, tas ut av användarna av transportinfrastruktur. I det fallet finansieras aktuella projekt med lån som sedan återbetalas med inkomster från avgifter eller trängselskatt.

I beslutet om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 ingick ett antal objekt där avtal om medfinansiering hade undertecknats. Det ökade inslaget av medfinansiering under denna planeringsomgång har väckt frågor om hur medfinansiering framöver bör hanteras i infrastrukturplaneringen. Det handlar bl.a. om hur fördelar som ökat gemensamt ansvarstagande för åtgärder inom transportinfrastrukturen kan säkras, hur kopplingen till den statliga budgetprocessen bör se ut och hur ansvarsfördelning och mandat inom staten kan tydliggöras.

Olika former av alternativ finansiering är en företeelse som inte berördes i trafikverkens förslag till nytt planeringssystem. Det var mot denna bakgrund som regeringen den 9 september 2010 beslutade att tillsätta en särskild utredare med uppdraget att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur i det framtida

planeringssystemet för transportsystemet(dir. 2010:92). I utredarens uppdrag ingick även att analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till utredarens förslag rörande medfinansiering.

Regeringen behandlar inte vidare frågor om alternativ finansiering i denna lagrådsremiss utan avser återkomma till dem.

6 Effektivisering av den strategiska och ekonomiska planeringen

6.1 Utgångspunkter

En väl fungerande planering behöver upp fylla såväl övergripande, strategiska och långsiktiga ...

Planering av åtgärder i, eller i anslutning till, transportinfrastrukturen behöver kunna fylla flera olika syften. En fundamental aspekt är att aktuella åtgärders systempåverkan, inklusive miljöpåverkan, behöver kunna värderas, både var för sig och samlat. Möjligheterna till sådan värdering är av stor betydelse för att urvalet av åtgärder ska kunna bli effektivt och för att såväl politiker, experter, medborgare, näringsliv som andra aktörer på olika nivåer i samhället ska ha tillräcklig information och därmed reella möjligheter till inflytande. En väl fungerande planering behöver också kunna fungera som en plattform för samverkan mellan berörda aktörer och möjliggöra samordning med annan samhällsplanering och insatser inom andra områden i samhället såsom regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling etc.

... som konkreta och kortsiktiga syften

Utöver dessa mer övergripande och strategiska syften behöver en väl fungerande planering även kunna fylla mer direkta och konkreta syften. Det handlar t.ex. om att hantera det faktum att beslut om åtgärder som vanligtvis tar flera år att genomföra har sin formella grund i riksdagens ettåriga budgetbeslut. Planeringen behöver också kunna vara flexibel och fungera som ett instrument för riksdag och regering att fatta beslut som inte bara syftar till att uppnå långsiktiga målsättningar utan även kan ge resultat på kortare sikt, till exempel anpassa sig till snabba förändringar i omvärlden som leder till förändrade transportbehov inom näringslivet. För åtgärder som ska genomföras med kort framförhållning för att tillgodose angelägna transportbehov ställs minst lika höga krav på god planering och väl genomförda samråd. Det behöver också vara tydligt vilka befogenheter och vilket ansvar olika beslutsfattare i planeringssystemet har, hur systemet kan koordineras med det regionala tillväxtarbetet samt när och av vem olika beslut fattas. En sådan tydlighet är t.ex. en viktig förutsättning för att skapa ett effektivt och ändamålsenligt

samband mellan ekonomisk och fysisk planering. Det är även av stor vikt att genomförda åtgärder går att utvärdera.

Regeringens uppfattning är att det framför allt är i anslutning till de mer konkreta och kortsiktiga behoven det finns skäl att åstadkomma förbättringar och utveckling i det rådande planeringssystemet som sådant.

6.2 Strategisk och ekonomisk planering på lång sikt

Regeringens bedömning: Den långsiktiga infrastrukturplaneringen bör även i framtiden ha ett perspektiv på minst tio år och regeringen bör ta ställning till vilka åtgärder som ska genomföras i det perspektivet.

Trafikverkens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Trafikverket föreslår att det på den regionala nivån ska upprättas och fastställas åtgärdsplaner där, efter förslag från Trafikverket, även nationella åtgärder ingår. Trafikverket sammanställer därefter de regionala åtgärdsplanerna på nationell nivå och lämnar bl.a. underlag till regeringens beslut om det ekonomiska utrymmet. Åtgärdsplanerna föreslås ha en styrande verkan för genomförandet på regional nivå medan åtgärderna på nationell nivå bör anses som förslag. De styrande regionala åtgärderna sammanfattas i ett länsprogram.

Medfinansieringsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det skapas en tydligt definierad tidsplanering som tar utgångspunkt i tidpunkter för allmänna val. Utredningen föreslår att större objekt ska beslutas av riksdagen.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som lämnat synpunkter är i huvudsak positiva till Medfinansieringsutredningens förslag avseende ett nytt planeringssystem och flera instanser framför att förslaget bör innebära en förbättring jämfört med dagens system. Många remissinstanser påtalar att det behövs en tydlig ordning och förutsebarhet i den långsiktiga planeringen och ser därför fördelar med att planeringsprocessen kopplas till de politiska mandatperioderna. Flera remissinstanser, framför allt regionala företrädare, anser emellertid samtidigt att tidsplanen enligt förslaget är alltför snäv för att ge förutsättningar för att klara utredningens intentioner om ökad transparens och möjlighet till demokratisk styrning. Några remissinstanser efterfrågar en starkare koppling till de transportpolitiska målen. Flera remissinstanser understryker vikten av en långsiktig strategi och bl.a. *Östsam* och *Västerås kommun* framför att den nationella strategin inte enbart kan vara summan av olika regionala önskemål och synpunkter, utan måste grunda sig på vad som är strategiskt viktigt ur ett nationellt perspektiv. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påtalar att infrastruktur i form av vägar och järnvägar har mycket lång livslängd, och blir strukturbildande för många decennier fram i tiden varför det vore önskvärt med breda överenskomelser i riksdagen kring planeringens utformning och inriktning. *Naturvårdsverket* anser att planering och åtgärder måste genomföras med

ett tidsperspektiv som är betydligt längre än riksdagens mandatperioder för ögonen. Genomförandet av större objekt påverkar stadsutveckling, energiåtgång, transportbehov och möjligheterna att nå de transportpolitiska målen inklusive miljö kvalitetsmålen längre tid än vi kan överblicka. *TransportGruppen* framför att det är viktigt med förutsebarhet i systemet och att man har en långsiktighet i planeringen, något som inte får äventyras av eventuella regeringsskiftet. *TransportGruppen* hänvisar till en rapport framtagen av Svenskt Näringsliv m.fl. som betonar vikten av en långsiktig strategi för infrastruktur.

Ett antal remissinstanser uttrycker sitt stöd för Medfinansieringsutredningens ökade fokus på drift- och underhållsfrågor och några framför att dessa frågor måste komma in i den långsiktiga planeringen på ett mycket tydligare sätt. Regionala företrädare framför i stor utsträckning att förslagen saknar ett tydligt regionalt fokus. *Länsstyrelsen i Västernorrland* framhåller att förslaget som innefattar kontinuerligt arbete med systemanalyser och framtagande av prognoser samt planeringsförutsättningar är positivt och kan förhoppningsvis skapa en enklare och snabbare process.

Ett flertal remissinstanser framhåller att det behövs en betydande långsiktighet när det gäller planering av infrastrukturåtgärder men att nya problem och utmaningar också måste kunna hanteras kontinuerligt. Att bibehålla ett långsiktigt planeringsperspektiv om 12 år, och som Medfinansieringsutredningen föreslår uppdelat på tre fyraårsperioder, anser flera instanser vara bra. Några instanser (t.ex. *Länsstyrelsen i Jämtlands län*) menar att det även kan finnas skäl till en ännu längre planeringshorisont på mycket översiktlig nivå. *Kungliga tekniska högskolan* menar att all erfarenhet pekar på att det sker stora förändringar över tiden både i resurser och bedömningar av olika projekt så att annat än att göra en lista på intressanta projekt som ska utredas närmare när det gäller projekt bortom den första fyraårsperioden knappast är meningsfullt. Regionförbundet Sörmland menar att förslaget framförallt saknar en detaljnivå som tydligare visar spelreglerna mellan den regionala nivån, trafikverken och den nationella nivån. Det gäller till exempel mer specificerade former och rutiner för processarbete, dialog och hur planeringen ska synkroniseras med det regionala beslutsfattandet. Detta är en särskilt viktig fråga för regionerna för att säkerställa den regionala politikens inflytande. Regionala företrädare framför i stor utsträckning att förslagen saknar ett tydligt regionalt fokus.

Skälen för regeringens bedömning:

Viktigt med återkommande övergripande systemanalyser

Transportsystemets uppgift är att tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av resor och transporter. Behoven av att utveckla och förändra transportsystemet med insatser i form av kapacitetsförstärkningar, anpassning av servicenivåer m.m. är direkt sammankopplade med hur samhället förändras och utvecklas. Exempelvis förändras näringslivets struktur och därigenom behovet av transporter, förändringar i villkor för inhemsk produktion och konsumtion påverkar behovet av anpassning av transportkapacitet för både export och import, förändrade

arbetsmarknader påverkar behoven av att underlätta arbetsresor för att bättre matcha utbud och efterfrågan på arbetskraft, utbud och behov av utbildning, service och omsorg förändras, nya insikter och kunskaper om transpostsystemets miljöpåverkan kan ställa nya krav på åtgärder. Regeringens bedömning är mot den bakgrunden, att staten med jämna mellanrum bör ta initiativ till övergripande analyser av hur väl transport-systemet motsvarar de krav och förväntningar som ställs och kan komma att ställas under en överblickbar framtid. En viktig förutsättning för att sådana analyser ska kunna fylla sitt syfte är att regionala och andra viktiga aktörer involveras.

Det är i det sammanhanget viktigt att framhålla, att de analyser som görs behöver beakta att viktiga förändringar kan ske på olika nivåer, lokalt, regionalt och nationellt samt inom olika sektorer i samhället. Globaliseringen inom produktion och handel förutses fortsätta, vilket ställer krav på en förståelse av hur Sverige samverkar inom EU och på den internationella arenan. Villkor för välfärd och produktion kan förändras olika för landets olika delar. Därför är det av stor betydelse att olika regioners styrkor, resurser och möjligheter tas tillvara på ett sätt sådant att dessa kan utvecklas och bidra till Sveriges förenade konkurrenskraft och den gemensamma välfärden. Analysen bör med den bakgrunden göras på alla nivåer i samhället med bidrag från de berörda aktörerna.

Övergripande inriktning bör prövas en gång varje mandatperiod

Vid allmänna val utkrävs ansvar för genomförd politik och samtidigt anger väljarna grunden för kommande politisk inriktning. Antingen en regering är nytillträdd eller har fått förnyat förtroende är det rimligt att den formulerar, bekräftar eller omprövar sin politik också i de delar som gäller användningen, förvaltningen och utvecklingen av transport-systemet. Mot den bakgrunden anser regeringen i likhet med Medfinansieringsutredningen och trafikverken att det är viktigt att det finns förutsättningar för en omprövning av gällande inriktning av transport-politiken för en regering som är nytillträdd eller fått förnyat förtroende.

I Sverige hålls allmänna val vart fjärde år. I fallet infrastrukturplane-ring har omkring fyra år tidigare bedömts vara en lämplig tidsperiod för omprövning av gällande beslut om övergripande inriktning. De beslut som ska fattas och verkställas är i allmänhet så komplicerade och omfattande att kortare tidsperioder än fyra år därmed inte kan anses lämpliga. Avsevärt längre intervall skulle inte heller vara ändamålsenliga mot bakgrund av det förändringstryck som finns såväl i samhället i stort som i transportsektorn. Mandatperiodernas längd och de specifika förut-sättningar som gäller för långsiktig planering av transportinfrastruktur talar således för att den långsiktiga inriktningen även i fortsättningen bör bli föremål för omprövning en gång per mandatperiod.

Tydlig rollfördelning utan att i detalj styra hur processen ska vara utformad

En väl fungerande planeringsprocess bör innehålla en uppsättning av återkommande och lätt igenkända moment. Skälet till detta är att berörda parter och intressenter ska kunna uppleva processen som skäligen förutsägbar och relevant för att därmed på eget initiativ kunna förbereda sig och delta effektivt i planeringsprocessen. Av det följer att det är väsentligt att systemet tillämpas på ett sätt som är utfäst i förväg.

Regeringens ambition är att de förslag och bedömningar som lämnas i denna lagrådsrevis ska kunna tillämpas under en överblickbar framtid. Mot bakgrund av vad som anförts ovan, om vikten av att en nyvald eller omvald regering ges möjlighet att välja inriktning, är det viktigt formerna för det inte är för hårt styrda.

Ingen situation är den andra lik, då utmaningar och förutsättningar skiftar från tid till annan. Det skulle å ena sidan inte vara lämpligt om det saknades grundläggande rutiner eller ramar för hur arbetet med att lägga fast en framtida inriktning för infrastrukturens utveckling ska gå till. Å andra sidan anser regeringen att Medfinansieringsutredningens relativt detaljerat utstakade process för vid vilka tidpunkter och av vilka instanser som beslut ska fattas och underlag lämnas är mindre lämpligt. Detta eftersom en nytillträdd regering kan komma att anse att en annan väg bör väljas, t.ex. när det gäller när och hur underlag ska tas fram. Om sådana vägval skulle innebära att avsteg från ett fastlagt planeringssystem är risken betydande att systemets trovärdighet i sin helhet urholkas. Regeringens bedömning är att det i det här sammanhanget inte är lämpligt att i detalj lägga fast hur den långsiktiga strategiska planeringsprocessen ska vara utformad. Istället ska regeringen i början av varje ny planeringsomgång tydliggöra hur arbetet ska gå till, vilka roller olika aktörer ska ha i processen samt hur dialog, samverkan, ansvar och inflytande ska hanteras. I det sammanhanget är det viktigt att framhålla aktörer med regionalt tillväxtansvar ska tas tillvara som en resurs i såväl inriktnings- som åtgärdsplanering, även i arbetet med nationell plan. Av det följer också att regeringen inte tar ställning till Medfinansieringsutredningens förslag att riksdagen bör ställa sig bakom större infrastrukturprojekt i det här sammanhanget.

Det bör således stå en regering fritt att välja vilka utgångspunkter, tidpunkter och innehåll som ska gälla i den process som ska leda till att en framtida inriktning läggs fast. Regeringens samlade bedömning vad det gäller den långsiktiga inriktningen är att systemet även i framtiden bör innefatta ett beslut om övergripande strategiska vägval ungefär en gång per mandatperiod samt vilka ekonomiska ramar som ska gälla under den period beslutet avser, medan de moment som föregår beslutet däremot bör kunna variera och anpassas till det då rådande lägets krav.

En långsiktig planering av åtgärder stöder en god framförhållning

Statliga åtgärder i transportsystemet kan göras inom vitt skilda områden. Ändringar i regelverk, ändrade servicenivåer och särskilda kraftsamlingar i förhöjt underhåll kan göras med relativt kort förberedelsestid och framförhållning. För stora investeringar, som skapar ny kapacitet och är

strukturförändrande, är förhållandena annorlunda. Dessa åtgärder samverkar ofta med annan planering i samhället, främst regional utvecklingsplanering, regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering. Förutom att tillräcklig tid ges för planering av kompletterande fysisk infrastruktur, krävs ofta även en konkret samordning. Det kan finnas behov av att på en övergripande, strategisk nivå bedöma miljö- och andra effekter av de åtgärder som föreslås. Även medborgare och näringsliv har nytta av att kunna förhålla sig till aktualiserade åtgärder i ett längre tidsperspektiv och i det sammanhanget är det även viktigt att aktuella åtgärder ges tillräcklig legitimitet. Av framförda skäl behöver därför även i fortsättningen en långsiktig plan för infrastrukturåtgärder upprättas. En sådan plan bör omfatta en period på minst tio år. Enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska en miljöbedömning göras av en sådan plan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas.

I åtgärdsplanen fastställer regeringen de nationella prioriteringarna och anger en lämplig avvägning mellan nationella och regionala prioriteringar

Trafikverken föreslår en ny ordning för hur åtgärdsplaneringen ska gå till. Till skillnad från i dag skulle den långsiktiga nationella åtgärdsplaneringen hanteras på den regionala nivån. Förslaget innebär att hela planeringsramen skulle fördelas till regionerna och att regeringen till skillnad från i dag inte skulle fastställa en nationell åtgärdsplan. Den centrala statliga nivån skulle dock alljämt spela en viktig roll genom Trafikverkets försorg. Trafikverkets uppgift skulle enligt förslaget vara att komplettera och sammanställa planerna på nationell nivå. De formella besluten från regeringens sida skulle enligt trafikverkens förslag anstå till ett senare skede. Trafikverken menar att en sådan process skulle ge bättre möjligheter att identifiera och samordna samtliga berörda intressen.

Regeringen anser emellertid att det finns flera fördelar med dagens system där regeringen fastställer den nationella åtgärdsplanen. Genom den ordningen ges tydlighet och legitimitet gällande de åtgärder som ska genomföras även på längre sikt. Trafikverkens förslag som innebär att regeringen tar ställning för vilka projekt som bör genomföras först sex år innan planerad byggstart skulle enligt regeringens bedömning innebära allt för stora osäkerheter gällande statusen på planerade åtgärder.

6.3 En utvecklad process för årlig ekonomisk planering

6.3.1 Beslut om uppdatering i förhållande till långsiktiga nationella planer

Regeringens bedömning: Den nu gällande ordningen där regeringen fastställer långsiktiga planer ungefär vart fjärde år bör kompletteras med årliga beslut om åtgärders genomförande.

Trafikverkens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Medfinansieringsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det även är bra med en relativt kort planeringshorisont för successivt genomförande av konkreta åtgärder. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* välkomnar tydligare direktiv om att åtgärderna i åtgärdsplanen bedöms årligen i ett så kallat planerings- och genomförandeprogram. Enligt *Kungliga tekniska högskolan* borde Medfinansieringsutredningen ha diskuterat en mer rullande planering, där man kontinuerligt ändrar i planen när ny information kommer fram, eller när man ser att projekt blir fördröjda. Så går det enligt KTH till i praktiken och planeringen bör spegla dessa realiteter. *Regionförbundet i Kalmar län* pekar på att de tioåriga planerna ofta inte följs upp i regeringens ettåriga budgetar och upplever därför att många av de beslutade projekten i såväl den nationella planen som den regionala planen skjuts upp med stor ovisshet när, eller om, de ska genomföras. *Näringslivets Transportråd* anser att hela det offentliga planeringssystemet behöver göras mera genomförandeariktat. Den nya planeringsprocessen måste kännetecknas av att rätt typ av frågor hanteras på rätt beslutsnivå nationellt, regionalt och lokalt. *Naturvårdsverket* anser att det måste bli enklare att vid ny kunskap om t.ex. kostnader, behov, miljöpåverkan eller mer kostnadseffektiva alternativ, ompröva genomförandet av större investeringsobjekt även om de har stått länge i kö för att få komma med i åtgärdsplaneringen.

Skälen för regeringens bedömning:

Det behövs större tydlighet när det gäller planerade åtgärders status

Förväntningarna är i regel stora på att en långsiktig åtgärdsplan ska genomföras med de projekt och den tidsplanering enligt vilken den är fastställd. Erfarenheten visar dock att förutsättningarna för planernas genomförande förändras med tiden vilket ofta innebär att enskilda åtgärders status blir osäkra med avseende på dess genomförande. Likaså uppstår ofta stora störningar i planens genomförande när enskilda åtgärder skiljer sig åt i allt för hög grad från de ursprungliga antagandena avseende kostnader, standard och tidsåtgång. Bättre möjligheter för successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet baserad på ändamål och kvalitet, i takt med att kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar och konsekvenser utvecklas och tiden för genomförande närmar sig, bör därför skapas.

Regeringen bedömer det därför angeläget att den nu gällande ordningen med långsiktiga åtgärdsplaner kompletteras med årliga beslut för vilka åtgärder som ska genomföras givet anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.

6.3.2 Årliga underlag från Trafikverket

Regeringens bedömning: Trafikverket bör ges i uppdrag att lämna årliga förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren. Förslaget ska vara indelat i en del som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och bestå av åtgärder som är färdiga att påbörja och en del som avser åtgärder som bedöms kunna påbörjas de därpå följande tre åren (år 4–6). Trafikverket ska dessutom årligen lämna förslag till regeringen på projekt som verket anser att regeringen bör tillåtlighetspröva.

Trafikverkens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning

Medfinansieringsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att Trafikverket ska lämna årliga underlag som avser de närmast följande fyra åren.

Remissinstanserna: *Trafikanalys* konstaterar att det i Medfinansieringsutredningens förslag saknas en motsvarighet till den granskning av åtgärder som föreslås ingå i genomförandeprogrammet enligt trafikverkens förslag. I trafikverkens förslag föreslås att Trafikanalys (eller annan part) granskar åtgärdernas beslutsunderlag innan de tas med i genomförandeprogrammet. Trafikanalys anger att det möjligen är så att utredningen tänkt att processen ”växlar över” till trafikverkens mer detaljerade förslag till planeringsprocess med åtgärdsval. *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)* menar att regeringen bör överväga att ge ett uppdrag till Trafikanalys i en form som tar intryck av det tillvägagångssätt som används i Norge sedan ett antal år. Man upphandlar där experter för att granska beslutsunderlagen och får på så sätt en second opinion innan regering och riksdag fattar beslut om att påbörja genomförandet av stora projekt. Ett sådant genomförande av granskningarna kan mycket väl administreras av Trafikanalys. *Svensk Kollektivtrafik* ställer frågan om det är möjligt att ge en second opinion på objektnivå om planeringsprocessen ska snabbas upp och bli mindre byråkratisk. Att ge en övergripande second opinion och att specialstudera vissa objekt tycker *Svensk Kollektivtrafik* låter mera rimligt. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker att regeringen ska avgöra vilka projekt som tillåtlighetsprövas. Några remissinstanser, bl.a. *Uppsala Universitet*, efterfrågar tydliga kriterier i lag för urvalet och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att regeringen måste utveckla effektiva rutiner så att inte urvalsprocessen blir en ny tidstjuv.

Skälen för regeringens bedömning:

Regeringen bör ges kontinuerlig information om aktuellt planeringsläge

Att planera infrastrukturåtgärder innebär att ett stort antal antaganden behöver göras gällande faktorer som rymmer mer eller mindre stora mått av osäkerhet. Även om planering och kalkylmetoder kontinuerligt utvecklas uppstår ändå situationer där fastlagda åtgärdsplaner inte kan hållas exempelvis avseende tidpunkter för byggstart, tidsåtgång och kostnader. I dagens planeringssystem är det, om inget annat sägs, Trafik-

verkets uppgift att anpassa framdriften av projekten i åtgärdsplanen till förändrade förutsättningar t.ex. till följd av fördyringar. Trafikverket får således avgöra vilka objekt som ska senareläggas, såvida riksdag och regering inte beslutar att tillskjuta mer medel. Det finns inga entydiga kriterier för hur sådana omprioriteringar ska göras och för utomstående kan denna process te sig svår att förstå och överblicka. Fördyringar av projekt har i praktiken ofta kommit att hanteras i samband med revideringen av nästkommande plan.

Regeringens bedömning är att det bör skapas bättre möjligheter till insyn och tydlighet gällande aktuellt planeringsläge än vad som idag är fallet. Ett lämpligt sätt att åstadkomma en sådan förändring är att ge Trafikverket i uppdrag att årligen redovisa till regeringen hur arbetet med pågående och planerade projekt fortskrider. En sådan redovisning bör omfatta relevant information gällande hur den fysiska planeringen utvecklas, beräknade kostnader i förhållande till plankostnad och ekonomiskt utrymme samt uppdaterade beräkningar av projektens samhälls-ekonomiska lönsamhet.

Trafikverket bör årligen förse regeringen med uppdaterade förslag om framtida byggstarter

Ett problem med ordningen att Trafikverket anpassar framdriften av projekt för det fall åtgärdsplanerna inte visar sig hålla är att myndigheten därmed ges ett inflytande över hur och när och kanske i vissa fall t.o.m. om infrastrukturåtgärder kommer att genomföras eller inte. Detta trots att en grundläggande princip i dagens planeringssystem är att beslut om vilka åtgärder som ska genomföras fattas av regeringen. Regeringens möjligheter att påverka vilka projekt som ska genomföras samt när och med vilken prioritet byggstarter faktiskt sker bör mot den bakgrunden stärkas. I konsekvens därmed anser regeringen att en årlig redovisning från Trafikverket gällande hur arbetet med att genomföra åtgärderna i åtgärdsplanen fortskrider bör tillfogas förslag på vilka åtgärder som ska byggstarta de närmaste åren. Dessa förslag bör lämnas till regeringen i samband med att myndighetens budgetunderlag lämnas i mars varje år.

Såväl trafikverken som Medfinansieringsutredningen har lämnat förslag i linje med detta och som syftar till att möjliggöra en ”rullande” planering. Trafikverken föreslår en indelning i ett s.k. genomförande-program som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och en andra del i form av ett s.k. planeringsprogram som avser åtgärder som bedöms kunna påbörjas de därpå följande tre åren (år 4–6). Trafikverkens förslag innebär därmed att planerade åtgärder delas in i tre kategorier. För de första åtgärder som ingår i den långsiktiga åtgärdsplanen, för de andra åtgärder som ska genomföras inom 4 till 6 år samt för de tredje åtgärder som ska genomföras de närmast följande tre åren. Även Medfinansieringsutredningen föreslår en indelning i tre kategorier men där varje kategori avser en period om fyra år, dvs. en kategori för år 9–12, en för år 5–9 och en för år 1–4.

Regeringens bedömning är att trafikverkens förslag med en årlig uppdatering uppdelad i två stycken treåriga kategorier är mest ändamålsenligt. Det finns i huvudsak två skäl till denna bedömning. För det första

kan det göras troligt att en tidshorisont på mer än sex år skulle innebära att åtgärder i den andra kategorin inte har kommit tillräckligt långt vad gäller utredande och föreberedande åtgärder för att de ska uppfattas som ”tillräckligt skarpa”. Mervärdet av att en åtgärd ingår i den andra kategorin skulle kunna ifrågasättas om den ligger åtta år fram i tiden eftersom den med stor sannolikhet fortfarande kommer att vara förknippad med stora osäkerheter gällande t.ex. kostnadsberäkningar.

För det andra passar en treårig horisont för åtgärderna med högst aktualitet väl med statens allmänna budgeteringsprinciper. I budgetpropositionen lämnar regeringen varje höst förslag till budget för statens inkomster och utgifter för det kommande året. Dessutom lämnar regeringen information om hur stora anslagen beräknas bli de därpå följande tre åren. Förslaget om beslut om anslagstilldelning avser således år 1 medan den beräkningsmässiga information som lämnas till riksdagen avser åren 2–4. Om Trafikverkets förslag avser år 1–3 kan regeringen lämna direktiv gällande det ekonomiska utrymmet för år 4, dvs. år 3 i nästa års förslag från Trafikverket, som överensstämmer med den information som regeringen lämnat till riksdagen. Detta bör enligt regeringens bedömning kunna bidra till såväl tydlighet som trovärdighet gällande vilka ekonomiska förutsättningar som gäller för de förslag Trafikverket lämnar. Kopplingen till budgetprocessen och en närmare beskrivning av vilka utgångspunkter och kriterier som ska gälla för det årliga underlag Trafikverket ska lämna återfinns i kommande avsnitt.

Trafikverkets förslag bör analyseras av Trafikanalys

För att regeringen ska ges bättre möjligheter att ta ställning till Trafikverkets förslag bör dessa remitteras till Trafikanalys. Uppgiften för Trafikanalys bör i första hand vara att granska de samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag.

Trafikverket lämnar förslag till tillåtlighetsprövning en gång per år

Som framgår i avsnitt 7.3 är det regeringens förslag att det i fortsättningen inte ska vara obligatoriskt att regeringen prövar tillåtligheten av alla större infrastrukturprojekt. Även med ett avskaffat obligatorium finns behov att tillkomsten av större projekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten tillåtlighetsprövas. Det är viktigt att denna avvägning av ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen görs av en instans som kan utkrävas politiskt ansvar. Den fortsatta hanteringen baseras på att den som vill bygga en väg eller järnväg, vanligtvis Trafikverket, under planeringsprocessen och i samråd med andra berörda myndigheter själv tar ansvar för att bedöma om projektet bör prövas av regeringen. Trafikverket bör därför i anslutning till att verket lämnar förslag till vilka åtgärder som bör genomföras de närmaste sex åren, också föreslå vilka projekt som verket anser att regeringen bör tillåtlighetspröva. Denna urvalsprocess är en grannliga uppgift, inte minst med tanke på att Trafikverket har flera olika roller under planeringsprocessen, från planering till fastställelseprövning samt genom-

förande av projekten. Regeringen kommer därför att noggrant följa hur Trafikverket tillämpar det föreslagna systemet.

6.3.3 Årliga beslut av regeringen

Regeringens bedömning: Varje år bör regeringen fatta ett beslut om vilka åtgärder i nationell plan som får genomföras de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka åtgärder som bör förberedas för genomförande de därpå följande tre åren (år 4–6). Beslut och bedömningar med ekonomisk innebörd som avser år 1–3 ska överensstämma med de beslut riksdagen fattat om statens budget och med den information regeringen gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen.

Trafikverkens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning

Medfinansieringsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västernorrland* anser att Medfinansieringsutredningen inte tydligt nog förhåller sig till Trafikverkens förslag till nytt planeringssystem. Trafikverkens förslag är mer preciserat och närmare beskrivet vilket gör det enklare att se hur det är tänkt att fungera för olika aktörer i planeringsprocessen. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* påpekar att de långa tidsperioder som karakteriserar den fysiska planeringen innebär att den första 4-årsperioden måste innehålla åtgärder som förts fram till minst arbetsplan/järnvägsplan, för att åtgärderna ska hinna genomföras (eller åtminstone påbörjas) under kommande fyraårsperiod. Det innebär vidare enligt *Länsstyrelsen i Västra Götaland* att det reella beslutet om att genomföra åtgärden tagits långt tidigare, varför ett beslut om innehållet i den första fyraårsperioden endast blir en bekräftelse på tidigare fattade beslut. *Regionförbundet Sörmland, SL* m.fl. framför att förslaget att planperioden delas upp i tre fyraårsperioder, där det är mest konkret under den första perioden, kan vara en bra förutsättning för att skapa en kontinuitet. *TransportGruppen* ser positivt på Medfinansieringsutredningens förslag att man konkretiserar åtgärdsplanen i en inledande fyraårsperiod vilket kan ge en ökad trovärdighet, likaså att regeringen lämnar förslag och riksdagen beslutar om anslag och åtgärder för det närmast kommande året. Detta under förutsättning att det finns en flexibilitet i systemet så att åtgärder som marknaden efterfrågar kan genomföras tidigare.

Skälen för regeringens bedömning:

Regeringen bör ges ett tydligare inflytande över åtgärders genomförande

I avsnittet ovan har regeringen redogjort för bedömningen att Trafikverket bör ges i uppdrag att årligen redovisa aktuellt planeringsläge samt förse regeringen med förslag på åtgärder som bör genomföras dels de kommande tre åren (år 1–3), dels de därpå följande tre åren (år 4–6). Av det ställningstagandet följer att regeringen bör fatta årliga beslut med utgångspunkt i Trafikverkets förslag.

I sammanhanget är det emellertid värt att redogöra för argument för och emot att Trafikverket i stället för regeringen fattar aktuella beslut. Det kanske viktigaste mervärdet av att införa en ordning med årligt återkommande beslut om genomförande av infrastrukturåtgärder är att det kan förväntas bidra till en större tydlighet och transparens jämfört med dagens system. Troligen skulle mycket vara vunnet i den delen även om besluten istället fattas av Trafikverket. Dessutom skulle processen bli mindre omständlig och innebära kortare ledtider om beslutsmandatet tilldelades Trafikverket. Ett annat skäl för att låta Trafikverket fatta besluten skulle i enlighet med vad som tidigare anförts kunna hävdas vara att det är i enlighet med hur dagens planeringssystem fungerar i praktiken. Det vill säga att det idag är Trafikverket som har att hantera eventuella avvikelser från åtgärdsplanen, såvida riksdag och regering inte tillskjuter mer medel.

Mot att låta Trafikverket fatta beslut talar att det skulle innebära en stor principiell förändring att även i formell mening utöka Trafikverkets inflytande över urvalet av infrastrukturåtgärder som genomförs. Den nu föreslagna ordningen, vars innehåll utvecklas nedan, kommer att innebära att det inte räcker att en åtgärd finns i åtgärdsplanen för att en byggstart ska ske. Därutöver kommer ytterligare två beslut krävas. Om Trafikverket och inte regeringen är den instans som fattar dessa beslut skulle det innebära att regeringen frånhänder sig inflytande över vilka objekt som ska påbörjas såväl i praktiken som i formell mening. Regeringens samlade bedömning är således att de aktuella besluten bör fattas av regeringen.

Kopplingen med regeringens beslut om fastställelse och den statliga budgetprocessen behöver stärkas

I nuvarande planeringssystem finns det ingen uttalad ordning för hur förändrade förutsättningar i form av justeringar och fördyringar ska hanteras. Om regeringen en gång per år fattar beslut om vilka åtgärder som ska genomföras ges en kontinuerlig uppdatering av planeringsläget. Ett viktigt mervärde av sådana beslut kommer enligt regeringens bedömning bli att det skapas en tydligare koppling mellan åtgärdsplanen och den statliga budgetprocessen och därmed även Trafikverkets faktiska byggstarter.

En ny process införs med sammanlagt tre regeringsbeslut om planerat genomförande av nya infrastrukturåtgärder

Regeringen avser att införa en helt ny beslutsordning för genomförande av infrastrukturåtgärder. Med Trafikverkets årliga underlag och förslag som utgångspunkt kommer regeringen en gång per år fatta två beslut gällande vilka åtgärder som ska påbörjas de kommande åren, ett beslut avseende år 1–3 och ett avseende år 4–6.

Häri ligger således en stor förändring i jämförelse med dagens planeringssystem. Till skillnad från idag kommer åtgärder i framtiden bli föremål för sammanlagt upp till tre beslut inom ramen för den ekonomiska planeringen innan Trafikverket kan fatta faktiskt beslut om

byggstart. Som har framgått tidigare kommer det första beslutet om åtgärdsplan ske enligt samma betingelser som idag. Det andra beslutet, som avser år 4–6, kommer att avse åtgärder där förberedelser gällande projektering och kostnadsberäkningar är långt gångna och eventuella särskilda finansieringslösningar är helt utredda. Tanken är att beslutet för år 4–6 ska avse sådana åtgärder som med stor sannolikhet kommer att kunna genomföras till de kostnader och på de sätt som Trafikverket anger i sitt underlag. Dock bör åtgärder tillåtas ingå i denna kategori även om inte alla förutsättningar är helt klarlagda och utredda. Det tredje beslutet, som avser år 1–3, ska omfatta åtgärder där alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter kring att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som Trafikverket anger i sitt förslag till beslut.

Att två ytterligare regeringsbeslut läggs till processen kan ses som att två nya kontrollstationer skapas innan Trafikverket kan byggstarta ett projekt. En sådan ordning kan enligt regeringens bedömning förväntas ge flera positiva effekter. Ett viktigt mervärde har redan berörts och består i att regeringen tar ett större formellt ansvar för att hantera de nödvändiga förändringar som vart efter tiden går behöver göras i förhållande till åtgärdsplanen. Oaktat vilken instans som fattar aktuella beslut har det ett värde i sig att det skapas en mer transparent ordning för hur ändrade förutsättningar för åtgärdsplanens genomförande ska hanteras.

Ett annat mervärde är att beslutet om åtgärdsplan blir mindre definitivt till följd av att regeringen ska fatta ytterligare två beslut innan Trafikverket får besluta om byggstart. Det finns i många fall ett behov av att någon form av beslut fattas om att en åtgärd ska genomföras långt innan en byggstart kan ske. Särskilt i fråga om stora projekt är det inte rimligt att lägga stora resurser på utredning och projektering eller på fysiska planeringsåtgärder utan att staten officiellt ställt sig bakom åtgärden som sådan. I dagens planeringssystem fyller åtgärdsplanen i princip den funktionen genom att regeringen ställer sig bakom att utpekade åtgärder bör genomföras. Problemet med att besluta att en åtgärd ska genomföras om tio år eller mer är att det per definition innebär att ett stort antal viktiga faktorer inte är kända och därmed behöver klarläggas innan byggstart. I nuvarande system kan revideringen av den långsiktiga planen ungefär vart fjärde år hävdas fungera som en kontrollstation för att hantera ett förändrat läge vad gäller faktorer som nytta, kostnader eller genomförbarhet för enskilda objekt. Det har hänt att projekt som funnits i en tidigare åtgärdsplan inte ingått i en nästkommande plan. I praktiken har dock det nuvarande planeringssystemet inte fungerat på det sättet.

Det nya systemet innebär därigenom en principiellt viktig skillnad i det att en åtgärd behöver förberedas och utredas för att kunna möta de successivt högre krav som ställs för att bli föremål för de tre olika typerna av beslut. I sitt förslag benämner trafikverkens dessa kontrollstationer ”grindar”. Medan dagens system innebär att enskilda åtgärder i undantagsfall kan komma att diskvalificeras i samband med revidering av åtgärdsplanen, innebär det nu föreslagna systemet att åtgärdena istället behöver kvalificeras inte bara en gång som idag i beslutet om åtgärdsplan, utan tre gånger. I ett system med flera kontrollstationer blir fastställelsebeslutet om en åtgärdsplan inte längre ett slutgiltigt

ställningstagande från regeringens sida att ett aktuellt projekt ska genomföras.

Riksrevisionen har diskuterat dessa frågor och menar att beslutet om åtgärdsplanen med dagens ordning fungerar som ett ”nålsöga.” Det syftar på att om en åtgärd väl ingår i åtgärdsplanen kommer det att krävas väldigt mycket för att den inte ska genomföras. Revisionen ser två problem i detta. Dels finns en risk att berörda aktörer ges drivkrafter att underskatta kostnader eftersom erfarenheten säger att ett åtgärdsplanebeslut för eller senare innebär ett genomförande. Dels att beställarens och entreprenörernas drivkrafter för effektiviseringar och kostnadskontroll under projektets gång dämpas. Eftersom investeringen redan är beslutad kommer standardhöjningar, andra tillägg till projektet, ogynnsam prisutveckling m.m. inte föranleda samma kostnadsmedvetenhet som om en reell omprövning av projekt faktiskt skulle ske.

Ett system med kontrollstationer där planerade åtgärder successivt kvalificeras innan byggstart är av avgörande betydelse för flera av de förslag till en utvecklad fysisk planering som lämnas i denna proposition. Även i fråga om åtgärdsval enligt den s.k. fyrstegsprincipen skapar ett system med kontrollstationer möjligheter till en mer rationell hantering.

En invändning mot den föreslagna nyordningen skulle kunna vara att planeringssystemet görs en mer tungrovt och överlastat med ytterligare beslut av regeringen. Två saker är då viktigt att framhålla. För det första kommer nyordningen att innebära att lägre krav med fördel kommer att kunna ställas för att en åtgärd ska ingå i åtgärdsplanen. Det innebär att nödvändigt förberedelsearbete och utredande kan ske under en längre tid vilket kan antas ge ett mer rationellt förberedelsearbete.

En annan faktor som är viktig att framhålla är att Trafikverket får byggstarta en åtgärd när den ingår i regeringens beslut för år 1–3. Det innebär att en åtgärd, även om det ska vara utgångspunkten, inte per definition behöver ha ingått varken i åtgärdsplanen eller regeringsbeslutet avseende år 4–6. Kriteriet för att ingå i den grupp av åtgärder som ska genomföras år 1–3 är att alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter kring att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som förutsätts inför regeringens beslut. Att tre beslut av regeringen typiskt sett kommer att fattas innan byggstart innebär med andra ord inte att det ska ses som ett obligatorium. Med andra ord rymmer det nya systemet ordnade möjligheter till en snabb hantering om det finns behov av det. Det bör dock understrykas att denna möjlighet till snabb hantering inte innebär att lägre krav kan ställas på planeringsunderlag och samråd i projekten.

Planeringssystemet bör utformas så att det kan balansera önskemålet om förutsebarhet och möjligheterna till att bemöta oförutsedda händelser som större omvärldsförändringar, nya kunskaper om miljöförhållanden, ny transportefterfrågan, konjunktursvängningar eller akut uppkomna utmaningar inom transportsystemet. Genom att ett system med årliga beslut införs ges regeringen möjlighet att inom budgetlagens ramar genomföra omprioriteringar och särskilda satsningar.

I syfte att behålla tillräckligt stor flexibilitet bör formella beslut om byggstart även fortsättningsvis fattas av Trafikverket. De av regeringen fattade besluten avseende år 1–3 och år 4–6 bör därmed liksom åtgärds-

planen i en formell mening vara indikativa. Trafikverket tilldelas i regleringsbrevet medel för genomförande av åtgärder för år 1. Regeringens beslut om påbörjande av åtgärder år 1–3 innebär att Trafikverket får byggstartprojekt ur den gruppen under år 1.

Det är enligt regeringens mening viktigt att vara på det klara med att denna nyordning kommer att ställa krav på utökade administrativa rutiner jämfört med idag, såväl hos Trafikverket som hos Regeringskansliet och även i viss mån hos andra aktörer. Regeringens sammantagna bedömning är dock att de analyser och överväganden som följer av den nya ordningen i relativt stor utsträckning redan görs idag och att en formalisering av dessa processer inte kommer att leda till att resursåtgången, annat än möjligen i ett inledningskede, tar större resurser i anspråk.

Beslut om genomförande överensstämmer med fattade beslut och beräkningsmässig information i anslutning till statens budget

Som framgått tidigare i detta avsnitt är regeringens uppfattning att det är av stort värde om planeringssystemet hänger samman med budgetprocessen i så stor utsträckning som möjligt. I avsnitt 6.3.2 framgick att ett skäl bakom regeringens bedömning att beslutet om de närmast förestående byggstarterna ska avse tre och inte fyra år är att en treårig framförhållning stämmer väl överens med statens allmänna budgeteringsprinciper.

En viktig bakgrund till det är riksdagens årliga beslut om utgiftstak. Utgiftstaket sätter en övre gräns för hur höga utgifterna får bli för varje enskilt år fyra år framåt i tiden. Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen förbättrade möjligheter till nödvändig kontroll och styrning över anvisade medel och över utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket tydliggör även behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Regeringens förslag till utgiftstak utgår från den aktuella prognosen för de offentliga finanserna och det finanspolitiska ramverket, som anger att utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. De avvägningar som ligger till grund för nivån på utgiftstaket för ett nytt år beskrivs genom att taket motiveras med utgångspunkt i hur det förhåller sig till andra makroekonomiska storheter.

I budgetpropositionen för år 1 föreslås riksdagen fastställa utgiftstaket för år 4 samt godkänna en preliminär fördelning av utgifter på statsbudgetens utgiftsområden för år 2–4. Därutöver lämnar regeringen s.k. beräkningsmässig information om samtliga anslag som summerar till den angivna fördelningen på utgiftsområden vilken i sin tur summerar till det angivna förslaget till utgiftstak. Det innebär att riksdagen i behandlingen av statens budget för år 1 preliminärt godkänner omfattningen av utgiftsområde 22 Kommunikationer för år 2–4 och dessutom ges information om hur stora anslagen beräknas bli under samma period samt beslutar om anslagsnivåer för år 1. Samtliga belopp anges i löpande priser, dvs. med hänsyn tagen till förväntad inflationsutveckling.

Riksdag och regering anger således med stor tydlighet förutsättningarna för anslagsfinansiering av statlig infrastruktur för fyra år framåt

i tiden. Regeringen anser att en planeringsmodell som tar utgångspunkt i detta skulle ha ett stort värde eftersom det i detalj blir tydligt vilka ekonomiska förutsättningar som kan förväntas gälla. Om regeringen fattar beslut om år 1–3 kan Trafikverket ges planeringsförutsättningar för år 4 som är i överensstämmelse med riksdagens beslut om utgiftstak.

Tabell 6.1 – Den nya årliga nationella planeringsprocessen i stora drag

Tidpunkt	Aktivitet
Mars år 0	I samband med budgetunderlaget lämnar Trafikverket förslag till regeringen gällande byggstart av infrastrukturåtgärder de därpå följande sex åren. Förslaget avser: <ul style="list-style-type: none"> • en del för år 1–3, • en del för år 4–6, • projekt som ska tillåtlighetsprövas
September (alt. oktober) år 0	Regeringen lämnar budgetpropositionen med förslag till <ul style="list-style-type: none"> • anslag för år 1 • beräkningsmässiga anslagsnivåer för år 2–4
September/Oktober år 0	Regeringen beslutar om kompletterande direktiv med ekonomiska ramar för Trafikverkets nästkommande förslag till genomförande av infrastrukturåtgärder, dvs. för år 2–4.
November/December år 0	Riksdagen fattar beslut om statens budget för år 1 <ul style="list-style-type: none"> •
December år 0	I samband med beslut om regleringsbrev för Trafikverket för år 1 fattar regeringen ett beslut om <ul style="list-style-type: none"> • projekt som får byggstarta år 1–3 (ekonomiska planeringsförutsättningar anges med beslutade och beräknade anslagsnivåer i löpande priser för resp. år) • projekt som ska kunna byggstarta år 4–6 (ekonomiska planeringsförutsättningar anges med en total ram som motsvarar medel som avsatts för aktuella år i åtgärdsplanen i samma prisår som åtgärdsplanen).
år 1–3	Trafikverket byggstartar åtgärder i enlighet med regeringens beslut.

Regeringens bedömning: Den nu gällande ordningen där regeringen inte fattar några beslut om vilka åtgärder som ska ingå i de regionala planerna bör behållas.

Av regeringens årliga beslut om åtgärder som ska genomföras de kommande sex åren bör framgå vilka belopp Trafikverket ska avsätta för de regionala planerna respektive år. Den definitiva tilldelningen av medel till de regionala planerna bör liksom i dag ske i Trafikverkets regleringsbrev.

Skälen för regeringens bedömning: För varje län upprättas en länsplan om fördelning av medel för investeringar och uppgraderingar av transportinfrastruktur. Länsplanen för regional transportinfrastruktur fastställs av det organ som är ansvarigt för det regionala tillväxtarbetet i länet, dvs. av länsstyrelse, samverkansorgan eller landsting/kommun. Den nya processen (se avsnitt 6.3) med årliga regeringsbeslut om genomförande av infrastrukturåtgärder föranleder inga förändringar i den regionala planeringen.

Som framgår av avsnitt 6.2 är en viktig del i den långsiktiga planeringen att i ett inledande skede tydliggöra den roll som den regionala nivån bör ges i den långsiktiga planeringen. Det kan gälla såväl hur stor andel av planeringsramen som ska fördelas till de regionala planerna som på vilket sätt och i vilken omfattning regionala företrädare ska ges inflytande över den nationella planeringens innehåll och utformning.

Den regionala planeringen går i korthet till enligt följande. I inriktningsbeslutet eller senast i åtgärdsplaneringen avgörs den sammanlagda planeringsramen för de regionala planerna. I åtgärdsplaneringen avgörs storleken på respektive läns ram. Inom varje län upprättas därefter en länsplan gällande fördelning av medel i huvudsak för utveckling av regional transportinfrastruktur. Som nämnts fastställs länsplanen av det organ som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet i länet. Regeringen bestämmer således inte vilka åtgärder som ska ingå i de regionala planerna.

De ställningstaganden gällande den ekonomiska planeringen som regeringen gör i denna proposition innebär inte att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan planeringssystemets aktörer förändras. Den nya process för årlig ekonomisk planering som redovisas i avsnitt 6.3 innebär visserligen fler och tätare beslutstillfällen, men ordningen, att *regeringen* beslutar vilka åtgärder som ska ingå i den nationella planen och *det organ som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län* om de åtgärder som ska ingå i länsplanen består.

Av ansvarsfördelningen följer att regeringens årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras år 1–3 samt år 4–6 inte bör omfatta åtgärdena i de regionala planerna. Trafikverket har i denna årliga process ansvaret för beredning av samtliga åtgärder och bedömer i vilken utsträckning olika projekt är mogna för genomförande samt lämnar förslag till regeringen om de nationella åtgärdena. Vidare kommer regeringens årliga beslut om vilka belopp som kommer att fördelas till de regionala planerna för de sammanlagt sex år som beslutet avser. Den

årliga tilldelningen av medel kommer liksom tidigare ske i Trafikverkets regleringsbrev.

7 En sammanhållen fysisk planeringsprocess

7.1 Förberedande studier enligt fyrstegsprincipen

Regeringens bedömning: Den formella fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Trafikverkens bedömning: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av instanserna är positiva. Flera remissinstanser anser dock att det behöver klargöras hur den förberedande studien i praktiken ska gå till. Ett stort antal instanser menar att kopplingen till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur är svagt utvecklad i betänkandet. Ett relativt stort antal instanser anser att åtgärdsvalet bör samordnas med den regionala utvecklingsplaneringen.

Skälen för regeringens 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 trafikslagsövergripande synsätt och utifrån den s.k. fyrstegsprincipen. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet prövas stegvis, som beskrivs i kapitel 4. Riksdag och regering har i olika sammanhang framhållit att det är angeläget att tillämpa ett trafikslagsövergripande 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.

Regeringen 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 järnvägsbyggnadsåtgärden ska

genomföras. Det går således enligt regeringens 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. Regeringen 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. Det måste dock beaktas att den förberedande studien inte får ges karaktär av ett nytt skede i den fysiska planeringen.

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. 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.

En sådan förberedande studie som regeringen nu diskuterar, inriktad på en mer förutsättningslös transportslagsövergripande analys, innebär ett tydligt stöd för tillämpningen av fyrstegsprincipen. Den ger också infrastrukturbyggaren goda möjligheter att samverka med kommunerna i deras planering. Enligt regeringens 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.

I detta sammanhang är det också viktigt att Trafikverket samverkar med de organ som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet och transportinfrastrukturplaneringen i länen. Det gäller särskilt mot bakgrund av de förändringar i PBL som styr de kommunala översiktsplanerna för ett mer strategiskt angreppssätt med ökad hänsyn och samordning av med regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Genom att samverka med de regionala företrädarna kan Trafikverket få en kommunöverskridande bild som kompletterar den kommunala översiktsplanen och som lyfter tillväxt och utvecklingsfrågor i ett större sammanhang.

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. Regeringens avser att ställa tydliga krav på att Trafikverket ska genomföra sådana förberedande studier som innefattar analys enligt fyrstegsprincipen och samråd.

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.

7.2 En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess

Regeringens 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.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet ställer sig positiv till en sammanhållen fysisk planeringsprocess och anser bl.a. att det gör planeringsprocessen mindre tungrodd, enklare, snabbare, effektivare, mer transparent, mindre kostsam, att ledtiderna kan förkortas, att processen kan anpassas efter det enskilda fallet och att det kan medverka till att de transportpolitiska målen uppfylls på ett bättre sätt än i dag.

Många remissinstanser menar dock att processen ändå måste delas in i någon typ av skeden med milstolpar och beslutspunkter. Flera anser att Trafikverket bör ansvara för att ta fram en sådan process. Ett stort antal instanser framhåller vikten av att tydligheten i processen säkerställs för alla berörda parter. Många menar att det är viktigt att förstå vilka och när olika samråd behöver genomföras. Flera anser att det hade kunnat tydliggöras i betänkandet hur samråden ska gå till.

Några instanser anser att huvudregeln ska vara att samordning alltid ska ske med kommunernas planering, dvs. översiktsplan och detaljplan. Ett par instanser anser att det behöver bestämmas hur hanteringen ska gå till då ett projekt avbryts eller behöver tas om. Flera instanser ser risker med förslaget t.ex. att aktiviteter kommer att ”gå in i varandra” och att det blir svårt att följa resonemangen och besluten som tas under processens gång, att kommunernas planering inte hinner med en mycket förkortad process, att huvuddelen av samråden sker innan tillräckligt med underlag finns framme, att enskilda mister intresset för att lämna synpunkter om samrådet pågår löpande under en lång planeringsprocess och att det kan bli oklart när under den utdragna samrådsprocessen som synpunkter av olika slag ska framföras. Några instanser är kritiska till förslaget och anser att planeringsprocessen även fortsättningsvis ska vara indelad i fasta skeden. Motiven är t.ex. för att projekten ska bli grundligt och allsidigt genomgångna, för att inte riskera minskad insyn för de som står utanför processen och för att inte riskera minskad konkurrens vid upphandlingar.

Flera instanser förordar två planeringsskeden i likhet med plan- och bygglagen (2010:900), nedan förkortat PBL. Det anses mer lämpligt vid framförallt större projekt. Någon anser att kommittén även borde ha utrett och kommenterat möjligheterna att istället förenkla, renodla och förtydliga nuvarande indelning i tre skeden.

Ett par är kritiska till att vid samrådet i det tidiga skedet av processen inte behandla alternativa terrängkorridorer.

Trafikverket ifrågasätter införandet av det övergripande transportpolitiska målet i väglagen och i lagen om byggande av järnväg och anser inte att det har en sådan långsiktig och tydligt vägledande karaktär att det hör hemma i lagstiftning.

Skälen för regeringens förslag:

Planeringsprocessen kan göras effektivare

För den fysiska planeringen föreskriver både väglagen och banlagen 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 miljökonsekvensbeskrivning, nedan förkortat MKB.

Förfarandet med olika planeringsskeden innebär att planeringen i många fall 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 kan påverka hur lång tid planeringsprocessen tar. Förfaranderegler i både väglagen och banlagen har byggts ut och ändrats vid flera olika tillfällen utan att konsekvenserna för olika slags projekt har analyserats tillräckligt. Detta har lett till en planeringsprocess med delvis komplicerade regler där aktiviteter av formell karaktär, vilka ofta är tidskrävande, ibland måste upprepas vid flera tillfällen. Det uppkommer ofta ställtider när ett ärende måste formellt överlämnas för åtgärd av någon annan, såsom när länsstyrelsen ska pröva om en MKB kan godkännas. Också övergången mellan de olika skedena orsakar ställtider till följd av hantering av formella beslut, organisationsfrågor, upphandlingar och andra administrativa åtgärder. Ett syfte med skedesindelningen är att arbetet successivt ska utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och att resultatet från ett skede ska ge utgångspunkterna för nästa skede. I praktiken har dock de fördelar som detta skulle kunna medföra ofta inte tagits till vara eftersom 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 regeringen att den nuvarande planeringsprocessen kan förenklas. Regeringen har noterat att den process som bedrivs inför tillkomsten av en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken, t.ex. en fabrik, 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.

Regeringen 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 7.1 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 7.5.1. När den formella processen startar ska syftet vara att utreda och definiera var vägen eller järnvägen ska lokaliseras och hur den ska utformas. 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.

Regeringens förslag innebär alltså att planeringsprocessen i de flesta fall blir mer sammanhållen med endast ett tillfälle där länsstyrelsen ska godkänna MKB, om sådan behövs, och endast ett kungörelse- och granskningsförfarande.

Figur 7.1 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 eller nödvändiga hänsyn till kraven på allmänhetens deltagande åsidosätts. Regeringen vill framhålla att den sammanhållna processen ger 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 regeringens 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 och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För mindre projekt av en enklare karaktär får planeringsprocessen naturligen också en annan och enklare utformning. Regeringens förslag ökar möjligheterna att anpassa planeringsinsatsen till de behov som finns i varje enskilt fall. Utformningen av planeringsprocessen i de fall väg- eller järnvägsprojektet ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken beskrivs i avsnitt 7.3.

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 bör inledas innan det finns alternativa korridorer, sträckningar eller liknande. Samrådets fokus hamnar då i betydligt mindre utsträckning än i dag 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 nu aktuella förslaget till en effektivare planeringsprocess innebär att det är redan när det finns en avsikt att bygga en väg eller en järnväg som samråd ska inledas. Samrådet ska alltså inledas tidigt och när alla alternativ är möjliga. Såväl Århuskonventionen som MKB-direktivet kräver att den berörda allmänheten ska ha rätt att delta i beslutsprocesser om järnvägar och vägar som kan ha betydande påverkan på miljön. Deltagandet ska ske på ett tidigt stadium, när alla alternativ är öppna och deltagandet är meningsfullt. Genom de föreslagna samrådsbestämmelserna tillgodoses dessa krav.

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. Det är under hela samrådsprocessen nödvändigt att se till att allmänheten hålls informerad och kan förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt.

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. Regeringen 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 planerings-

processen. Kraven på vad en väg- eller järnvägsplan ska innehålla därutöver behöver enligt regeringens mening förtydligas i förhållande till dagens regler. Reglerna ska enligt regeringens 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–d §§ väglagen och 2 kap. 9–12 §§ 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), förkortad 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 den som avser att bygga en väg eller järnväg.

Planerna ska fastställas av Trafikverket. Vid oenighet mellan Trafikverket och en länsstyrelse ska frågan om fastställelse prövas av regeringen. 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 § tredje stycket väglagen och 2 kap. 16 § tredje stycket banlagen, jfr 6 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och artikel 8 MKB-direktivet).

Som beskrivits ovan innebär regeringens förslag att allmänheten ges möjlighet att medverka i planeringsprocessen från och med att arbetet inleds, dvs. från och med när det står klart att en väg eller järnväg behöver byggas. En fysisk planeringsprocess där samrådsförfarandet inleds på det sättet är enligt regeringens bedömning förenlig 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).

Regeringen 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

Den kommunala planeringen enligt PBL en viktig del av underlaget redan för de förberedande studier som enligt regeringens 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 regeringen föreslår har en flexibilitet som ger möjligheter till ett utvecklat samspel mellan infrastrukturbyggarens 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 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 regeringen 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. Regeringen bedömer att den föreslagna nya planeringsprocessen underlättar en sådan utveckling.

7.3 Förändrad tillåtlighetsprövning

7.3.1 Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska prövas

Regeringens bedömning: Regeringen bör även i fortsättningen tillåtlighetspröva större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten.

Regeringens förslag: Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska prövas. Trafikverket ska underrätta regeringen om sådana vägar och järnvägar som bör bli föremål för regeringens tillåtlighetsprövning enligt bestämmelserna i miljöbalken. Den nuvarande obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vägar och järnvägar som omfattas av vissa kriterier i miljöbalken ska avskaffas.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning och förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiva till att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen avskaffas och att regeringen avgör vilka projekt som ska prövas. Flera instanser anser att det bör utarbetas tydliga kriterier för att avgöra vilka projekt som ska prövas, att det bör förtydligas vad regeringens beslut om tillåtlighet ska handla om och vilket underlag det ska grunda sig på. Flera instanser anser också att det behöver preciseras hur processen ska se ut inför regeringens ställningstagande till om prövning ska ske. Flera instanser, däribland *Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt* och *Naturvårdsverket*, ifrågasätter nuvarande prövningsstruktur och anser att miljöprövningen bör göras av en oberoende prövningsinstans, t.ex. mark- och miljödomstol. Ett par instanser menar att tillåtlighetsprövning av regeringen utgör en inskränkning av rättssäkerheten.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Regeringens tillåtlighetsprövning klargör om en trafikanläggning kan tillåtas på en viss plats. För större projekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten är ett sådant tidigt besked från regeringen om lokaliseringen av stort värde. Tillåtlighetsbeslutet underlättar därigenom 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 regeringens bedömning dels projekt där det finns alternativa sträckningar eller utformningar att överväga, många motstridiga synpunkter på val av lokalisering samt flera starka och svårförenliga intressen samt, dels stora tekniskt komplicerade projekt med betydande risker. Regeringen bedömer därför att de generella skäl för tillåtlighetsprövning av regeringen som anfördes vid miljöbalkens tillkomst fortfarande har giltighet (prop. 1997/98:45 del 1 s. 435–437).

Det bör i sammanhanget betonas att skälet för att regeringen ska tillåtlighetspröva ett projekt inte är att åstadkomma en miljöprövning som annars inte skulle komma till stånd. 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 alltid tillämpas vid prövning enligt

väglagen och banlagen. Tillåtlighetsprövningen är också vidare i den bemärkelsen att den är bindande för efterföljande prövningar, inte bara de som sker enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg utan även enligt miljöbalken så som t.ex. vattenverksamhet och biotopskydd. Natura 2000-tillstånd ska sökas och prövas i enlighet med miljöbalkens regler.

En fördel med dagens system med obligatorisk prövning för projekt som uppfyller i lag fastställda rekvisit är att det redan i förväg är tydligt för alla vad som gäller. Ett sådant system förutsätter 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 utvidgande som inskränkande riktning.

Svårigheten att genom generella kriterier avgränsa de projekt som verkligen behöver tillåtlighetsprövas innebär en risk för att projekt prövas trots att det inte är motiverat. Samtidigt har det nuvarande obligatoriet visat sig inte fånga in de projekt som verkligen skulle behöva tillåtlighetsprövas. Även om urvalet kan bli bättre genom justerade rekvisit är det enligt regeringens bedömning inte möjligt att göra regleringen tillräckligt effektiv och träffsäker.

Regeringen har därför kommit till slutsatsen att den obligatoriska prövningen, som i dag omfattar motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, respektive järnvägar avsedda för fjärtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärtrafik, ska avskaffas. Ett av de bärande skälen för regeringens tillåtlighetsprövning är att den ger möjlighet till politisk styrning inom ramen för rättsreglerna. Med hänsyn härtill är det rimligt att regeringen aktivt påverkar valet av vilka projekt som bör prövas och i fortsättningen avgöra vilka projekt som ska tillåtlighetsprövas. Det innebär inte att miljökraven eller miljöambitionerna för transportsektorn minskar. Tillåtlighetsprövningen som sådan tas inte bort utan regeringen kommer även i fortsättningen att pröva större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten.

Trafikverket ges en uttrycklig skyldighet att underrätta regeringen om vilka väg- och järnvägsprojekt som verket anser bör bli föremål för regeringens prövning enligt bestämmelserna i 17 kap. 3 § miljöbalken. Det finns dock inget som hindrar att även andra myndigheter eller kommuner som inte omfattas av underrättelseskyldigheten vänder sig till regeringen med en begäran om att regeringen ska förbehålla sig tillåtlighetsprövning av ett visst projekt.

Prövningen ska sedan ske genom att regeringen förbehåller sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Enligt denna paragraf får regeringen för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte är obligatoriskt prövningspliktig, bl.a. om verksamheten i betraktande av de intressen som ska främjas enligt miljöbalken 1 kap. 1 § kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. I miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §) anges att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skydds-

värde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. I tillämpningen måste ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning. Genom den föreslagna ordningen säkerställs att miljöbalkens grundläggande värden även fortsättningsvis sätts i centrum för regeringens tillåtlighetsprövning.

Förslaget innebär ändringar av 17 kap. 1 och 5 §§ miljöbalken.

7.3.2 Prövningstidpunkt, underlag och rättsverkan

Regeringens 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 förhållanden i det enskilda fallet. Om projektet kräver ett Natura 2000-tillstånd måste utredningen i tillåtlighetsärendet visa att tillstånd kommer att kunna ges.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna delar bedömningen att tillåtlighetsbeslutet även i fortsättningen bör vara bindande för efterföljande prövningar och förutsättningarna för att lämna ett Natura-2000 tillstånd vara klarlagda inför tillåtlighetsprövningen. Flera instanser, däribland *Kammarkollegiet*, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Uppsala Universitet*, *Fiskeriverket* och *Naturskyddsföreningen*, anser dock att Natura 2000-frågor bör avgöras separat före eller senast i samband med regeringens tillåtlighetsprövning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det bör övervägas om även artskyddet, i likhet med Natura 2000, ska ingå i tillåtlighetsprövningen. *Malmö kommun* anser det inte vara en godtagbar lösning att, som föreslagits, låta regeringen, på grund av bristande underlag för att ta ställning i Natura 2000-frågor, avstå från att tillåtlighetspröva svåra projekt som egentligen borde prövas.

Några instanser, däribland *Trafikverket*, *Malmö kommun* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, tar upp frågor kring underlagets detaljeringsgrad när tillåtlighetsprövningen enligt förslaget är tänkt att ske i ett tidigare skede än i dag.

Skälen för regeringens 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.

Det finns ingen generell bestämmelse i miljöbalken enligt vilken regeringens beslut om tillåtlighet är bindande för en myndighet vid efterföljande tillståndsprövning enligt balken. 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 mark- och 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 det avser frågor som redan är avgjorda genom tillåtlighetsbeslutet finns dock inte.

Regeringens bedömning är att tillåtlighetsbeslutet måste vara bindande för den efterföljande prövningen på motsvarande sätt som i dag. Infrastrukturbyggaren, normalt 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 regeringens 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 regeringens bedömning är det i många fall såväl möjligt som lämpligt att fatta ett tillåtlighetsbeslut på ett relativt översiktligt underlag. Regeringen bör jämföra olika alternativa sträckningar utifrån ett översiktligt utredningsmaterial. Materialet ska beskriva de olika alternativa sträckningar som den som vill bygga vägen eller järnvägen bedömer som 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. 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).

Skyldigheten att skydda Natura 2000-områden följer av två EG-direktiv, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. 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 de planerade åtgärderna kan utföras. 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 regeringen 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. 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 t.ex. 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 andra fall kan det vara uppenbart att Natura 2000-frågorna är så svårbedömda att det krävs kunskaper av en sådan art att beslutsunderlaget måste göras betydligt mer detaljerat för att möjliggöra regeringens bedömning om tillstånd kommer att kunna lämnas.

7.3.3 Tillåtlighetsprövning i den nya planeringsprocessen

Regeringens förslag: Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken, ska den som avser att bygga vägen eller järnvägen, i normalfallet Trafikverket, överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga vägen 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. Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i miljöbalken och ha godkänts av berörda länsstyrelser. Innan ärendet överlämnas till regeringen ska kungörelse- samt gransknings- och remissförfarande genomföras.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiv till förslaget om rangordning av alternativ. Flera instanser, däribland *Riksantikvarieämbetet* och *WSP*, anser att det behöver förtydligas vad som avses med rimliga alternativ. *Trafikverket* och *Tågoperatörerna* betonar att det inte alltid finns realistiska alternativ, t.ex. vid ombyggnader. *Trafikanalys* anser att rangordningen borde utgå från de transportpolitiska målen. *Sveriges lantbruksuniversitet* motsätter sig förslaget om rangordning och anser att Trafikverket ska ansöka om tillåtlighet för den lösning som bäst uppfyller miljöbalkens regler.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens 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.

Regeringen anser att tillåtlighetsprövningen ska ske så tidigt som möjligt i planeringen och underlaget anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. När planeringen kommit så långt att infrastrukturbyggaren 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 regeringens mening bör i fortsättningen alltid de alternativ som bedöms rimliga att genomföra rangordnas. Då blir det tydligare att regeringen samlat ska bedöma flera lokaliseringsalternativ (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 446).

Den som avser att bygga vägen eller järnvägen, i normalfallet Trafikverket, ska i fortsättningen bereda tillåtlighetsärendet för regeringens räkning och ansvara för att det finns ett tillräckligt underlag. Det underlag som behövs ska hämtas från den pågående planeringsprocessen. Av underlaget ska framgå verksamhetens grundläggande förenlighet med miljöbalkens bestämmelser och allmänna planeringssynpunkter, inklusive en allsidig bedömning av bl.a. markanvändnings-, miljö- och riskfrågor. De olika alternativens förenlighet med kommunala planer,

miljökvalitetsnormer och de nationella miljökvalitetsmålen 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 tillåtighetsbeslutet.

En viktig del av underlaget är en MKB. När underlaget för tillåtighetsprövningen ska sammanställas kommer normalt 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 tillåtighetsprövningen 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. MKB:n ska godkännas av länsstyrelsen på motsvarande sätt som gäller för den MKB som senare upprättas till väg- eller järnvägsplanen.

Underlaget för tillåtighetsprövning, 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 gjorts och på utredningen i övrigt. Väg- eller järnvägsbyggaren bör också skicka ärendet på den remiss som är en del av beredningen av ärendet för regeringens räkning. Remissen och granskningen bör dock, till skillnad från idag, av tidsmässiga skäl ske i ett sammanhang. Regeringskansliet bör tillsammans med Trafikverket, löpande se över de praktiska rutinerna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av tillåtighetsärenden.

Efter remiss och granskning ska väg- eller järnvägsbyggaren 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 att tillåtigheten förenas med särskilda villkor bör särskilt kommenteras.

Ett projekt ska tillåtighetsprövas 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 tillåtighetsprövningen. I sådana fall ska ärendena dock överlämnas samtidigt till regeringen så att regeringen kan göra sin bedömning utifrån hela projektet och dess direkta, indirekta och kumulativa effekter.

7.3.4 Länsstyrelsen ska få tillåta mindre avvikelser från tillåtighetsbeslut

<p>Regeringens förslag: Om det finns särskilda skäl ska länsstyrelsen få tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtighetsbeslut. Beslutet ska få överklagas till regeringen.</p>
--

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer till del med regeringens förslag. Enligt kommittén ska länsstyrelsens beslut inte kunna överklagas. Beslutet ska heller inte vara bindande för efterföljande prövningar.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som haft synpunkter på förslaget tillstyrker det. Ett par instanser anser dock att det bör förtydligas vad som avses med mindre avvikelser.

Skälen för regeringens 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 har förbehållit sig prövningen av vägen eller järnvägen, får denna inte genomföras i strid mot tillåtlighetsbeslutet.

Det har förekommit att den korridor som lagts fast i tillåtlighetsbeslutet behövt justeras längre fram i planeringen. Ett skäl till behov av en sådan justering har varit att nya geotekniska förutsättningar upptäckts. Nuvarande reglering innehåller inga särskilda bestämmelser om hur behov av att avvika från ett tillåtlighetsbeslut ska hanteras. Situationen har hanterats genom att Vägverket/Trafikverket ansökt om ändring av tillåtlighetsbeslutet.

Enligt regeringens mening bör behovet av ändring av den korridor som fastställs i tillåtlighetsbeslutet så långt möjligt förebyggas. Det är därför också viktigt att det tydligare framgår vad som ingår i den anläggning som tilläts genom beslutet.

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, utjämningsmagasin för återledning av grundvatten, eller sedimentationsdammar för dagvatten. I tillåtlighetsprövningen bör däremot inte ingå anordningar som har en mer indirekt koppling till den järnväg eller väg som är föremål för tillåtlighetsprövningen, även om vägen eller järnvägen i och för sig är skälet till att de utförs. Exempel på sådana anordningar är ombyggnad av korsande allmänna vägar, enskilda vägar i ny eller ändrad sträckning samt långa tvärgående ledningar som avvattnar planskilda korsningar. Även om stor vikt läggs vid en lämplig avgränsning av korridoren i samband med tillåtlighetsprövningen kan det, när planeringen drivits framåt och kunskaperna ökat, se behov av att justera korridoren. Det är enligt regeringens bedömning inte rimligt att ett nytt tillåtlighetsbeslut krävs då korridoren behöver justeras. Länsstyrelsen bör kunna medge mindre avvikelser från ett tillåtlighetsbeslut om väg- eller järnvägsbyggaren har särskilda skäl för sin begäran. Avvikelsen får inte innebära någon beaktansvärd ny miljöpåverkan.

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 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 avvikelsen sällan anses vara mindre. Är det däremot en mindre sidoförskjutning av vägen eller järnvägen på en kortare sträcka, en del av en sedimentationsdamm eller liknande som behöver placeras utanför korridoren bör avvikelsen i fler fall kunna anses vara en mindre avvikelse. Hur stora ytor som kan beröras av en mindre avvikelse beror på omgivningen. 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 tillåtighetsbeslutet ändras utan endast att åtgärder får vidtas utanför den korridor som regeringen tidigare gett tillåtighet. Beslutet bör kunna överklagas till regeringen. När det vunnit laga kraft binder det efterföljande prövningar på samma sätt som regeringens ursprungliga tillåtighetsbeslut.

Regeringens beslut får inte överklagas. Enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut kan det dock bli föremål för rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Den som har invändningar mot de åtgärder som föreslås på det område som länsstyrelsens medgivande avser kan senare också överklaga Trafikverkets beslut att fastställa väg- eller järnvägsplanen till regeringen. Rätten till domstolsprövning tillgodoses även i detta skede genom möjligheten att begära rättsprövning av regeringens överprövning av planen.

Förslaget innebär en ny paragraf, 17 kap. 8 §, och en ändring i 18 kap. 1 § miljöbalken.

7.4 Samordning och samverkan

7.4.1 Ökad samordning och samverkan

Regeringens bedömning: Det är möjligt redan med dagens regler att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och den som avser att bygga en väg eller järnväg. Det är den som avser att bygga vägen eller järnvägen (oftast Trafikverket) som bör ha huvudansvaret för att ta tillvara möjligheterna till samordning och åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner.

Regeringens förslag: Planläggning och annan prövning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det är lämpligt.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning och förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Det finns många beröringspunkter mellan den fysiska planeringen för vägar och järnvägar och den kommunala fysiska planeringen enligt PBL. Det finns ett betydande utrymme för infrastrukturbyggaren och kommuner att, inom ramen för gällande regler, samverka och samordna sitt arbete. 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 samverkan kring den översiktliga fysiska planeringen eller i fråga om 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 m.m. Regeringen 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. Regeringen 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.

Regeringen 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.

Regeringen vill betona att infrastrukturbyggaren bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt. Det är också infrastrukturbyggaren 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 infrastrukturbyggaren och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter.

De här föreslagna samordningsbestämmelserna innebär inte att infrastrukturbyggaren kan avstå från planeringsåtgärder som krävs i väglagen eller banlagen med hänsyn till att det finns en kommunal planering. Alla lagregler ska uppfyllas, men det kan ske samordnat med den kommunala planeringen. De olika lagstiftningarna har delvis olika syften och skilda materiella bestämmelser. En mer generell utbytbarhet mellan väglagen/banlagen och PBL bedöms därför vara svår att åstadkomma. I avsnitt 7.4.3 föreslår regeringen däremot bestämmelser om samordning med den kommunala planeringen som ger en möjlighet till undantag från väglagens och banlagens krav på samråd och MKB.

De föreslagna bestämmelserna finns i 13 a § väglagen (1971:948) och 1 kap. 4 a § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

7.4.2 Överklaganderätt för regionplaneorgan och regionala kollektivtrafikmyndigheter

Regeringens förslag: Regionala kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan ska få överklaga beslut enligt väglagen.

En uttrycklig bestämmelse om kommunernas överklaganderätt ska tas in i väglagen.

Naturvårdsverkets rätt att överklaga beslut enligt väglagen ska tas bort.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Kommittén föreslår att Naturvårdsverket ges rätt att överklaga beslut enligt banlagen på motsvarande sätt som gäller enligt väglagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av instanserna ställer sig positiva till förslagen. *Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser inte att det är motiverat att Naturvårdsverket ska ha rätt att överklaga väg- och järnvägsplaner. De menar bl.a. att länsstyrelsen har till uppgift att bevaka och samordna allmänna intressen i planprocessen samt att övriga centrala sektorsmyndigheter inte har besvärsmätt över planerna. Även *Handelskammaren i sydsvenska företags intresse* och *Handelskamrarna* anser att det är orimligt att statliga myndigheter överklagar varandras beslut.

Skälen för regeringens förslag: Det finns vissa skillnader mellan väglagen och banlagen när det gäller vem som har rätt att överklaga. Det gäller Naturvårdsverket, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och regionplaneorgan.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen om kollektivtrafik och *regionplaneorgan* får överklaga beslut enligt banlagen men inte enligt väglagen. 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. Regeringen 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 regeringens bedömning bör väglagen och banlagens bestämmelser så långt möjligt utformas på ett enhetligt sätt. Regeringen föreslår därför att väglagen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om kommunens överklaganderätt.

Naturvårdsverket har rätt att överklaga enligt väglagen, men inte enligt banlagen. Rätten att överklaga enligt väglagen motiverades på den tiden med Naturvårdsverkets ställning som central myndighet för miljöskydd och naturvård (prop. 1971:123 s. 214). När banlagen kom till fann regeringen däremot att det är principiellt felaktigt att tillerkänna Naturvårdsverket en särställning som besvärmyndighet. Det ankommer på länsstyrelserna att bevaka och samordna statens intressen (prop. 1995/96:2 s. 57). I likhet med några av remissinstanserna anser regeringen att denna bedömning fortfarande gäller. Naturvårdsverkets rätt att överklaga beslut enligt väglagen bör därför tas bort.

Den föreslagna bestämmelsen finns i 76 § väglagen.

7.4.3 Förenklade förfaranden till följd av planering enligt PBL

Regeringens förslag: För en vägplan eller järnvägsplan som endast avser en väg eller järnväg som också har prövats eller ska prövas i en detaljplan, ska ett förenklat förfarande vara möjligt när det gäller miljökonsekvensbeskrivning, samråd, kungörande och granskning.

Den nuvarande förenklingsmöjligheten i väglagen för en väg som är förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser ska slopas.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till förenklat förfarande till följd av planering enligt PBL. Ett par instanser är dock tveksamma till att MKB inte ska behöva upprättas för vägar och järnvägar som ska prövas med detaljplan. Några instanser, däribland *Boverket*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Motala kommun*, anser att ytterligare förenklingar borde studeras. Några instanser, däribland *Boverket* och *Trafikverket*, påpekar att det ställs olika krav enligt miljöbalken på MKB för planer och projekt, vilket kräver tydlighet och samordning vid utarbetandet av dokumentet. Ett fåtal remissinstanser, däribland *Statens Fastighetsverk*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Naturskyddsföreningen* och *WSP* är kritiska till förslaget och anser bl.a. att PBL:s regler inte är tillräckliga för att pröva stora och tekniskt

komplexerade transportinfrastrukturprojekt med interkommunala beroenden.

Skälen för regeringens förslag: En av regeringens utgångspunkter är att samordning bör ske där det är lämpligt. I PBL har införts 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. Regeringen anser att motsvarande förenklingar bör gälla även i omvänd riktning.

Om vägplan eller järnvägsplan för ett projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom upprättande eller ändring av en detaljplan, ska det inte 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 i vanlig ordning godkänna MKB:n.

Regeringen anser vidare att det ska ges möjlighet i väglagen och banlagen att förenkla samrådet för en vägplan eller järnvägsplan där de åtgärder som planeras också 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 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 de som omfattas av samrådskravet enligt väglagen eller banlagen. Om samrådet i detaljplaneärendet skett med en för liten krets i förhållande till vad som krävs enligt väg- eller banlagen, 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 har regeringen föreslagit att det ska göras undantag från kravet på MKB. 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 hanteringen kunna ske på det sätt som har beskrivits ovan.

Regeringen bedömer att ett förenklat förfarande behövs även vad gäller kungörande och granskning av väg- eller järnvägsplaner av den typ som nu diskuteras, dvs. där planerade åtgärder prövas i detaljplan. Kungöran-

det av sådana väg- eller järnvägsplaner ska få samordnas med kungöran- det av detaljplanen. Skyldigheten att hålla förslaget till väg- eller järn- vägsplan tillgängligt under granskningstiden ska få fullgöras, vad avser den information som finns i detaljplanen, genom att en kopia av detalj- planen hålls tillgänglig.

Förslagen innebär nya bestämmelser i 15 b, 16 c och 17 §§ väglagen samt i 2 kap. 6, 10 och 13 §§ banlagen. Ändringar av vägkungörelsen (1971:954) och förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg kommer också att behövas.

Väglagen ger redan i dag vissa möjligheter till förenklat förfarande beträffande en arbetsplan för väg som är förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser. Banlagen innehåller inte några motsvarande möjligheter till förenklingar. De ovan redovisade förslagen innebär dock mer långtgående förenklingar av förfarandet med både vägplaner och järnvägsplaner i de fall som planerade åtgärder prövas i detaljplan. Rege- ringen anser därför att de nu föreslagna bestämmelserna ska ersätta de nuvarande förenklingsbestämmelserna i väglagen,.

7.4.4 PBL ska räcka för spårväg och tunnelbana

Regeringens 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.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget. Flera instanser pekar dock på en problematik kring befintliga detaljplaner; några anser att det bör räcka med att gatumark eller trafikändamål anges i detaljplanen kombinerat med miljöprövning för att spårväg ska kunna byggas, i annat fall måste många detaljplaner ändras. Andra, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län*, anser att spåret ska anges och ha stöd i detaljplanen. Ett fåtal instanser, däribland *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *WSP*, ställer sig kritiska till förslaget. *WSP* menar att PBL inte är tillräckligt för att ensamt pröva och reglera tekniskt komplicerade system med interkommunala beroenden.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande regler innebär att den fysiska planeringsprocessen enligt banlagen ska tillämpas på spårväg och tunnelbana. Samtidigt finns det i samband med spårvägs- och tunnel- baneprojekt ofta behov av att ändra eller upprätta detaljplaner. Dessa kan, utöver själva spårområdet, även omfatta angränsade ytor, hållplatser och stationer samt trafiklösningar i anslutning till spårutbyggnaden.

Spårväg och tunnelbana skiljer sig från järnväg på flera sätt. Defini- tionsfrågorna diskuterades i förarbetena till lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (prop. 1990/91:1). En skillnad är enligt propositionen 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 tunnel- bana och spårväg är låghastighetsformer. Tunnelbanan är också, till skillnad från järnvägen, helt fri från plankorsningar. Tunnelbana och

spårväg skiljer sig enligt propositionen inte särskilt mycket åt sinsemellan. Den huvudsakliga skillnaden angavs vara att spårvägs- trafikerna 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. Enligt regeringens 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 regeringen att prövningen av planering och byggande av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detalj- panelläggning enligt PBL. Den obligatoriska dubbelprövning som gäller i dag ska alltså tas bort. Möjligheten att avstå från planering enligt banlagen ska bara gälla spårväg och tunnelbana som byggs med stöd av detaljplan.

Det kan förekomma att spårväg eller tunnelbana förläggs till ett område som saknar detaljplan och där utförandet av spårplaneringen inte ger anledning till att upprätta ny detaljplan. I sådana fall ska järnvägsplan upprättas i stället.

I andra fall kan det finnas behov av att tillämpa banlagen för att trygga möjligheten till markåtkomst. PBL ger 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. I de fall överenskommelse inte kan träffas ger banlagens markåtkomstregler möjlighet att med tvång ta i anspråk mark eller utrymmen som behövs för tunnelbane- eller spår- vägsutbyggnaden. Därför ska det även i fortsättningen vara möjligt, men alltså inte obligatoriskt, att tillämpa järnvägsplanförordningen enligt banlagen på hela eller en lämpligt avgränsad del av spårprojektet trots att det genomförs i enlighet med detaljplan.

Den som ska planera en tunnelbana eller spårväg får själv 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 spår- projektet.

Spårvägar omfattas av punkt 10 i bilaga II till MKB-direktivet. I samma punkt anges också upphöjda eller underjordiska järnvägar, hängbanor eller liknande banor av speciell typ som endast eller i huvud- sak 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 tunnel-

banor inte längre regelmässigt ska hanteras enligt banlagens regler utan enligt PBL, behöver det på annat sätt säkerställas att direktivets krav uppfylls. Det bör enligt regeringens bedömning ske på samma sätt som för andra verksamheter som i dag 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.

Förslaget innebär ändringar av 1 kap. 1 § andra stycket banlagen och 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900).

7.4.5 Bygglov ska krävas i färre fall

Regeringens förslag: I en väg- eller järnvägsplan får undantag från kravet på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer göras. I så fall ska väg- eller järnvägsplanen innehålla uppgift om vilka åtgärderna är. En förutsättning för undantag är att berörd kommun under samrådet har gått med på det.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer till del med regeringens förslag. Förslaget att slopa bygglovsplikten för väg- och järnvägstunnlar har genomförts i och med plan- och byggförordningen (2011:338) som trädde i kraft den 2 maj 2011 och behandlas inte i det fortsatta. Kommitténs förslag innefattade även undantag från mark- och rivningslov.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Riksantikvarieämbetet*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Malmö kommun* och *Sveriges Arkitekter*, ställer sig kritisk till förslaget att ta bort eller minska bygglovsplikten genom bestämmelser i fastställd vägplan eller järnvägsplan. Det motiveras bl.a. med att förutsättningarna för hur åtgärden ska utföras i detalj inte är utredda då planen fastställs, att samrådsförfarandet enligt väglagen och banlagen inte är tillräckligt för att tillgodose kraven på samordning och säkerhet; vidare ifrågasätts tidsvinsterna med förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det behöver finnas vissa begränsningar för när bygglovsfrihet kan tillämpas, i likhet med den begränsning som finns i 9 kap. 7 § tredje stycket PBL; en förutsättning för att få upphäva kravet på bygglov i detaljplan är en bygglovsprövning inte är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

Flera remissinstanser, däribland *Trafikverket*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* är också positiva till förslaget.

Flera remissinstanser motsätter sig förslaget att slopa bygglovsplikten för väg- och järnvägstunnlar.

Skälen för regeringens förslag: Ett antal bygglovspliktiga åtgärder enligt plan- och bygglagstiftningen 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. För

både uppförande och väsentlig ändring av många andra slags anläggningar än byggnader krävs bygglov. De berörda objekten var tidigare förtecknade i 8 kap. 2 § PBL men återfinns numera i plan- och byggförordningen som trädde i kraft den 2 maj 2011. Undantagna från lovplikten är bl.a. tunnlar för tunnelbana, och, sedan den 2 maj 2011, även tunnlar för väg och järnväg. Skyltar och ljusanordningar är bygglovspliktiga enligt 8 kap. 3 § PBL inom områden med detaljplan.

Ett inte ovanligt förfarande när detaljplaner upprättas är att, i de administrativa bestämmelserna till planen, ange ändrad bygglovsplikt om bygglovsplikt inte bedöms nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Regeringen anser att en motsvarande möjlighet till undantag från bygglovsplikt borde kunna ges genom en fastställd väg- eller järnvägsplan. Förfarandet bör dock förutsätta ett medgivande från berörd kommun i samband med samrådet över förslaget till väg- eller järnvägsplan. Vidare anser regeringen att möjligheten till undantag bör begränsas till de vanligaste och minst ingripande åtgärderna avseende upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer. Grannars intressen och allmänna intressen tillvaratas genom en möjlighet att lämna synpunkter i samband med samrådet och genom möjligheten att överklaga beslutet att fastställa planen (75 § väglagen [1971:948] och 5 kap. 1 § lagen [1995:1649] om byggande av järnväg).

För att det ska vara möjligt att besluta om undantag från bygglovsplikten för vissa åtgärder i väg- och järnvägsplanen bör krävas att Trafikverket, i den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen, tidigt i samband med förberedelser och inledande samråd tar upp frågan om undantag från bygglovsplikten. 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 bygglovspliktens omfattning.

Av den information som Trafikverket ska lämna i samrådet bör framgå vilka åtgärder som avses, vilket område som avses och var åtgärderna avses utföras, exempelvis var bullerplank ska placeras och vilken höjd de ska ha. Däremot behöver informationen inte innehålla uppgift om den närmare utformningen av planket eftersom detta inte är något som kommer att framgå av planen. När det gäller transformatorstationer kan placeringen inte slutligt avgöras i planen. Däremot bör transformatorstationens läge illustreras. Dessa uppgifter får ses som en del av planens utformning och omfattas därför av samrådsskyldigheten. Detaljeringsgraden i en väg- eller järnvägsplan är 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 dock inte överdrivas eftersom motsvarande gäller för den enskilde om kommunen beslutar att ta bort ett krav på bygglov genom en 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. Ett sådant besked kan kommunen ge genom det yttrande över väg- eller järnvägsplanen som kommunen ska avge i samrådet. Om kommunen inte går med på detta, ska lovfrågorna prövas av kommunen i särskild ordning på normalt sätt.

Regeringens förslag innebär alltså att bygglovpliktens omfattning för vissa åtgärder i fortsättningen kan hanteras antingen enligt väglagen och banlagen eller enligt PBL. Undantagen från bygglovsplikten förutsätter att en motsvarande möjlighet till undantag införs i plan- och byggförordningen (2011:338). Oavsett vilken regleringsmöjlighet som kan komma att användas måste Trafikverket tidigt beskriva sin syn på bygglovpliktens omfattning. Om bygglovpliktens omfattning regleras i detaljplan ska frågan inte regleras i väg- eller järnvägsplan.

7.4.6 Gemensam planering av vägar och järnvägar

Regeringens förslag: Om en väg behöver anläggas eller byggas om på grund av ett järnvägsprojekt, ska den i stället få regleras i en järnvägsplan. I så fall ska väglagens bestämmelser om hur en vägplan tas fram, fastställs och upphör att gälla inte tillämpas. Vid tillämpningen av övriga bestämmelser i väglagen ska järnvägsplanen likställas med en vägplan. På motsvarande sätt ska byggande av järnväg som behövs på grund av ett vägprojekt få regleras i en vägplan.

En järnvägsplan och en vägplan ska få upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga instanser som kommenterat förslaget är positiva till gemensam planering av vägar och järnvägar.

Skälen för regeringens 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. 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.

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 regeringens 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.

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.

Regeringen 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 enligt regeringens 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.

Förslagen innebär nya bestämmelser i 14 a och 20 b §§ väglagen och 2 kap. 1 och 20 §§ banlagen.

7.5 Ett förenklat förfarande

7.5.1 Små och okomplicerade projekt ska inte kräva formell planering

Regeringens förslag: En åtgärd på en befintlig väg eller järnväg ska inte anses vara byggande av väg eller järnväg om åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen och mark eller annat utrymme kan tas i anspråk utan tvång. Motsvarande undantag från krav på fysisk planering ska även gälla för driftsåtgärder på väg.

Vägrätt ska i dessa fall uppkomma genom att mark eller annat utrymme tas i anspråk med stöd av en skriftlig överenskommelse.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget. Flera instanser anser att det vore bra med kriterier för att avgöra när åtgärder kan anses vara ”små okomplicerade projekt”.

Skälen för regeringens förslag: Den fysiska planeringsprocessen ska 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). I praktiken råder ofta 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 järnvägs-byggnadsåtgärd, 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.

Regeringen 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. Den reglering som regeringen föreslår gör det 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 är alltså inte fråga om att tillskapa några nya vägar eller banor, utan fråga om förändringar som behövs för vägens eller järnvägens bestånd, brukande eller drift. 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 antingen inte behöver tas i anspråk för den aktuella åtgärden eller att den mark som behövs går att anskaffa på frivillig väg. Det senare kräver en skriftlig överenskommelse. Vagrätt uppkommer i dessa fall genom att marken eller utrymmet tas i anspråk för åtgärden som avses i överenskommelsen.

Det bör i sammanhanget påpekas att innebörden av regeringens 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. Regeringens förslag innebär en lösning 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 vid behov stäms av genom samråd med länsstyrelse och kommun. Självfallet ska sådana samråd ske även vid bedömningar enligt de föreslagna nya reglerna.

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

Förslaget innebär nya bestämmelser i 10 § andra stycket, 28 § andra stycket och 31 § väglagen samt 1 kap. 2 § andra stycket banlagen.

7.5.2 Förenklat kungörelse- och granskningsförfarande för vissa vägplaner och järnvägsplaner av liten betydelse

Regeringens förslag: Ett förslag till väg- eller järnvägsplan ska vara undantaget från krav på kungörelse om förslaget inte är av stor vikt eller har principiell betydelse, inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och saknar intresse för allmänheten. Den som avser att bygga vägen eller järnvägen ska i stället ge länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att inom tre veckor granska det och lämna synpunkter. Granskningstiden får göras kortare om alla berörda är överens om det. Regeringen ska få meddela föreskrifter om väg- och järnvägsplaner.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I fråga om granskningstid föreslår kommittén dock att länsstyrelse, berörda kommuner och särskilt berörda enskilda ska ges tillfälle att godkänna förslaget till plan eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser är positiva till ett förenklat förfarande för planer av liten betydelse. Många anser dock att två veckors granskningstid är för kort. Ett par remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Naturskyddsföreningen*, är kritiska till förslaget eftersom även små åtgärder kan drabba enskilda hårt och att utställning kan vara den enda möjligheten för vissa grupper att komma till tals.

Skälen för regeringens 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. Exempel på åtgärder som Vägverket har ansett vara ombyggnad är viss breddning av vägbanan, justering av vägens sträckning, smärre justeringar av höjdläget, att en korsning byggs om till cirkulationsplats, anläggande av bussfickor och gång- och cykelbana i direkt anslutning till befintlig väg samt belysning. Åtgärderna ska dock vara av mindre omfattning, inte ge nämnvärt förändrad trafiksituation och inte innebära en betydande miljöpåverkan.

Regeringens förslag i föregående avsnitt 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, kan motsvarande resonemang tillämpas. Det är därför tveksamt om det finns skäl att behålla det nuvarande förenklade förfarandet för ombyggnad.

Däremot anser regeringen att en bestämmelse med ett något vidare tillämpningsområde är motiverad. Nya PBL erbjuder möjligheter till förenkling för granskningsförfarandet vid enkelt planförfarande för detaljplaner av liten betydelse. En liknande förenkling skulle 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, dvs. fler än de direkt berörda.

Det förenklade granskningsförfarandet som nu föreslås innebär att länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs ska få tillfälle att godkänna planförslaget eller inom viss tid granska det och lämna synpunkter. Regeringen anser här, i likhet med flera remissinstanser, att två veckor som kommittén föreslagit är en för kort tid. Tiden bör därför fastställas till tre veckor.

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 redan i dag en järnvägsplan upprättas även om åtgärden inte är byggande av järnväg.

Regeringen bör också ges bemyndigande att i förordning meddela föreskrifter om väg- och järnvägsplaner enligt 16 a–16 d §§ väglagen och 2 kap. 9–12 §§ banlagen (se bemyndiganden 17 c § väglagen och 2 kap. 22 § banlagen).

7.5.3 En vägplan ska alltid fastställas

Regeringens förslag: Undantagen i väglagen från skyldigheten att fastställa en arbetsplan ska slopas.

Fastställelse av en vägplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget och samtliga är positiva.

Skälen för regeringens förslag: I väglagen finns vissa undantag från skyldigheten att fastställa arbetsplan. Det gäller dels ändring av arbetsplanen för ett projekt som ännu inte färdigställts, 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. Banlagen innehåller inga motsvarande bestämmelser.

Regeringens förslag att undanta vissa mindre åtgärder från kravet på formellt reglerad fysisk planering kommer att omfatta en del av de mindre åtgärder som Trafikverket i dag kan hantera genom ett förenklat förfarande. 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 regeringens förslag om förenklat granskningsförfarande.

När det finns tillräckliga skäl att kräva fysisk planering enligt väglagen eller banlagen, bör dock enligt regeringens bedömning också planeringen resultera i en fastställd plan. Regeringens förslag om förenklat granskningsförfarande i vissa fall innebär dessutom att ett förenklat förfarande blir 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.

Nuvarande reglering i väglagen innehåller en bestämmelse om att upprättande av en arbetsplan jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Eftersom nu alla vägplaner ska fastställas bör bestämmelsen ändras så att den överensstämmer med regleringen i lagen om byggande av järnväg. Det betyder att det är fastställelsen av en vägplan som jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Förslaget föranleder ändring i 3 a § väglagen.

7.5.4 Förenklat samråds-, kungörande- och granskningsförfarande för ändring av väg- och järnvägsplaner

Regeringens bedömning: De förenklade förfarandena vid ändring av väg- eller järnvägsplaner behövs även i den nya planeringsprocessen. Väglagens bestämmelser bör utformas på samma sätt som banlagens när det gäller kretsen för samråd och samtycke till markåtkomst.

Regeringens förslag: Samrådsförfarandet får förenklas om vägplanen enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt, och ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett förslag till vägplan som enbart gäller ändring av planen för ett ännu inte färdigställt vägbygge behöver bara kungöras och granskas om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller 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.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning och förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över bedömningen och förslaget och samtliga är positiva.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: En av regeringens utgångspunkter är att det inte bör ställas högre krav på förfarandet än vad som är motiverat utifrån projektets omfattning och svårighetsgrad. Regeringen föreslår därför att vissa mindre och okomplicerade åtgärder överhuvudtaget inte ska omfattas av den fysiska planeringsprocessen enligt väglagen eller banlagen. Regeringen föreslår också förenklade

förfaranden för vissa undantagsfall som ett sätt att göra regelverket flexiblere 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 regeringen är det rimligt att förutsättningarna för förenklade förfaranden är samma i väglagen och banlagen.

Även i fortsättningen finns det enligt regeringens 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. När nu planeringen ska ske i en sammanhållen process skulle, utan möjlighet till förenkling, 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 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 regeringens bedömning bör samma samrådskrets gälla i bägge fallen. Regeringen föreslår därför att den krets med vilken samråd alltid ska ske enligt väglagen 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. Den sistnämnda avgränsningen är hämtad från 1 kap. 2 § expropriationslagen (1972:727). 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. Regeringen föreslår därför att den för enskilda mer generösa bestämmelsen i banlagen ersätter väglagens.

7.5.5 Undantaget för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet förtydligas

Regeringens bedömning: En järnvägsplan behöver inte upprättas för industrispår eller hamnspår som ska anläggas uteslutande på egen fastighet.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till att det inte krävs någon fysisk planering för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet. *Malmö kommun* instämmer i bedömningen, men anser att undantaget inte kan avse projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan; att detta följs måste formaliseras, t.ex. genom samråd med länsstyrelse. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att en förutsättning för att fysisk planering inte ska behövas är att industrispåret eller hamnspåret inte medför några risker eller störningar av betydelse för omgivningen. Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar också att vissa befintliga verksamheter, som kan kompletteras med industrispår eller hamnspår, inte alltid omfattas av detaljplan. Jernhusen anser att undantaget från kravet på fysisk planering även ska avse spår till och inom depåer och godsterminaler samt utökas till att inbegripa mark som arrenderas eller disponeras genom servitut eller annan nyttjanderätt.

Skälen för regeringens bedömning: Med industrispår och hamnspår avses en järnvägsanläggning 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. 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.

När nu den fysiska planeringen av järnvägar enligt regeringen förslag 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.

Förutsättningarna när det gäller planeringen av industrispår och hamnspår är inte okomplicerade. Därför utgår regeringen 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. 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.

7.5.6 Samråd och miljökonsekvensbeskrivningar

Regeringens bedömning: Nuvarande reglering om vilka som ska delta i samråd, när det ska inledas och vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, bör i huvudsak behållas oförändrad.

Regeringens förslag: Det görs dock vissa redaktionella ändringar för att förtydliga regleringen. Det innebär att väglagen och banlagen i större utsträckning kommer att innehålla uttryckliga bestämmelser i stället för hänvisningar till 6 kap. miljöbalken.

Om en väg- eller järnvägsplan har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om samråd.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén har inte lämnat förslag rörande samråd med regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som kommenterar förslaget ställer sig positiva till det. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, påpekar att kopplingen till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar bör förtydligas.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: 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).

Regleringen i väglagen och banlagen består av en blandning av egna regler och hänvisningar till bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Resultatet är en reglering som är svår att överblicka och förstå, och i vissa fall dessutom oklar.

Enligt regeringens 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 bestämmelser som har ett brett tillämpningsområde och bl.a. gäller vid tillståndsprövning 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. Avvikelser bör göras endast om det är motiverat med hänsyn till särdrag i planeringsprocessen för vägar och järnvägar.

Enligt regeringens 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 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.

En nyhet som föreslås är dock att samrådet även ska omfatta de nyinrättade regionala kollektivtrafikmyndigheterna i de fall väg eller järnvägsplanen har betydelse för kollektivtrafiken.

Regeringens förslag att ersätta dagens planering i olika skeden med en sammanhållen planeringsprocess innebär dock vissa förändringar när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om samråd och MKB. Det tydliggörs att samrådet utgör en pågående successiv process under hela planeringen samt att det endast kommer att upprättas en MKB som kompletteras fram till fastställelse av planen. Även regeringens förslag att införa ett undantag från skyldigheten att upprätta MKB för väg- och järnvägsprojekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har betydelse för tillämpningen genom att antalet projekt där en MKB behöver upprättas begränsas (se nedan avsnitt 7.5.7). 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.

Regeringen bör även ges ett generellt bemyndigande att i förordning precisera kraven på förfarandet, innehåll och underlag för samrådet. Det gäller bland annat föreskrifter om samrådet rörande åtgärder och verksamheter som ska omfattas av undantag från förbud och skyldigheter enligt miljöbalken och åtgärder som med stöd av kommunens medgivande ska undantas från bygglovsplikten, se avsnitt 7.4.5.

Det bör också anmärkas att det inom Regeringskansliet för närvarande pågår en översyn av 6 kap. miljöbalken. Grunden för översynen är dels Miljöprocessutredningens betänkande ”Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar” (SOU 2009:45), dels departementspromemorian ”Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar” (Ds 2009:65). Förslagen kan komma att medföra behov av att ändra bestämmelser i väglagens och lagen om byggande av järnväg.

7.5.7 Undantaget från kravet på miljökonsekvensbeskrivning

Regeringens förslag: Om ett väg- eller järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning.

Det ska då i stället finnas uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Naturvårdsverket*, ställer sig positiva till förslaget. Ett antal instanser anser dock att kriterierna för när ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behöver förtydligas och begreppen ”betydande miljöpåverkan” och ”påverkan” på människors hälsa och miljön definieras. Flera instanser understryker vikten av ett tillräckligt beslutsunderlag vid länsstyrelsens prövning av betydande miljöpåverkan. *Trafikverket* och *Malmö kommun* anser att det är bra att länsstyrelsen ska motivera varför ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan medan *Länsstyrelsen i Västra Götaland* anser det minst lika viktigt att även motivera varför det inte antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Flera remissinstanser är kritiska till förslaget och anser att MKB alltid bör upprättas. Motiven är bl.a. att det är svårt att bedöma projektens miljöpåverkan i ett tidigt skede och att den bedömning av miljöpåverkan och konsekvenser som projektören ändå måste göra lika gärna kan göras som en förenklad MKB. *Naturskyddsföreningen* befarar att förslaget kommer att leda till att samrådsunderlagen utformas för att övertyga om att det inte är frågan om betydande miljöpåverkan. Föreningen tar också upp att förslaget innebär att ideella föreningar utesluts ur samrådskretsen för de projekt som inte antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har nyligen föreslagit ett nytt 6 kap. miljöbalken som innebär betydande förenklningar, bl.a. ska en MKB upprättas bara om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I andra fall är 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.

Regeringens generella utgångspunkt är att formella krav på underlag och förfarande ska vara anpassade efter det planerade projektets omfattning och miljöpåverkan. Ett beslut om betydande miljöpåverkan bör också ha samma effekt oberoende av vilken typ av projekt som prövas. Enligt regeringens mening finns det heller inte några argument för att ställa strängare krav på MKB för vägar och järnvägar än för andra projekt.

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 i stället ska få betydelse för skyldigheten att upprätta en MKB bör detta på motsvarande sätt gälla även för vägar och järnvägar.

Enligt regeringen bör den generella huvudregeln även i fortsättningen vara att en MKB 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 formell MKB. Regeringen 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. Länsstyrelsens bedömning ska göras enligt de kriterier som slås fast i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och som i sin tur baseras på EU:s MKB-direktiv. Syftet med den föreslagna förändringen är att formella MKB ska göras i färre fall än i dag, vilket är mer i linje med europeisk praxis. Regeringen vill därför betona vikten av att kriterierna för att avgöra om ett projekt kan antas ha betydande miljöpåverkan tillämpas på ett enhetligt sätt av olika länsstyrelser.

Trafikverket ska, 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 regeringen 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. 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 miljö.

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 d § väglagen och 2 kap. 11 § banlagen.

7.5.8 Färre efterföljande beslut och anmälningar enligt miljöbalken

Regeringens förslag: Förbuden inom generellt skyddade biotop-skyddsområden 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.

En väg- eller järnvägsplan ska innehålla uppgifter om sådana verksamheter eller åtgärder som enligt miljöbalken ska undantas från förbud eller skyldigheter enligt balken.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av instanserna ställer sig positiv till förslagen men anser att de inte får medföra att frågor om biotopskydd och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken nedvärderas i planeringsprocessen. Flera remissinstanser betonar vikten av att dessa frågor tas upp tidigt. Flera remissinstanser anser också att förslagen ställer fortsatt stora krav på samrådsunderlaget, med redogörelse för hur biotopskyddet har beaktats, försiktighetsmått och eventuella kompensationsåtgärder. Ett par länsstyrelser tar upp frågan om länsstyrelsen får ställa villkor för att förorda en väg- eller järnvägsplan. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det av väglagen respektive banlagen bör framgå att de krav på innehåll i ansökan om tillstånd och dispens som gäller i 23 § förordningen om områdesskydd ska gälla för vägplan och järnvägsplan. Ett fåtal remissinstanser, däribland *Naturskyddsföreningen* och *Fiskeriverket*, är kritiska till förslaget och anser att det generella biotopskyddet ska fortsätta att gälla och intrång prövas enligt miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: 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. Natura 2000-tillstånd kan behövas. Det kan också bli aktuellt med tillstånd eller anmälan avseende miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken eller vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. 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.

Det generella biotopskyddet

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. Regeringen anser att det inte ska behövas något separat beslut om dispens från det generella biotopskyddet för

byggande av väg eller 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 ska Trafikverket 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 en ny bestämmelse i 7 kap. 11 a § miljöbalken.

Samråd enligt 12 kap. 6 miljöbalken

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 anmälningsskyldige 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 t.ex. luft- och markledning, utfyllnad av mark, enskilda vägar, master och teknikhus.

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. Regeringen 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. 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 en ny bestämmelse i 12 kap. 6 a § miljöbalken.

7.5.9 Förlängning av giltighetstiden för väg- och järnvägsplaner

Regeringens förslag: Möjligheterna att förlänga giltighetstiden för en vägplan ska begränsas till två år. Giltighetstiden för en järnvägsplan ska också få förlängas i två år.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiv till förslaget. Ett par instanser, däribland *Trafikverket* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, anser dock att situationer kan uppstå som medför att projekt inte kan genomföras inom planerad tid och att en fastställd plan därför bör få förlängas ytterligare under förutsättning att den är aktuell. *Umeå kommun* och *Sveriges Arkitekter* anser att begränsningen till fem plus högst två år är kort, inte minst vid en jämförelse med detaljplaner enligt PBL som kan ges en genomförandetid på upp till 15 år. *Nynäshamns kommun* anser att det bör tydliggöras vad som händer om en planeringsprocess avbryts eller behöver göras om från början. Ett antal remissinstanser anser att kravet på synnerliga skäl för förlängning bör ändras till särskilda skäl eller helt tas bort.

Skälen för regeringens 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. Även för järnvägsplan finns en femårsfrist inom vilken bygget måste inledas.

Det finns möjlighet att förlänga giltighetstiden för en arbetsplan. Om det finns synnerliga skäl får Trafikverket förlänga tiden, varje gång med högst tre år. Någon möjlighet att förlänga giltighetstiden för en järnvägsplan finns inte.

Den osäkerhet som ett ännu inte påbörjat vägprojekt innebär är inte oproblematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Förutom berörda fastighetsägare finns också andra enskilda som har intresse av att vägen antingen byggs eller att planen upphör att gälla. 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 regeringen 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. En förlängning kan dock 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. En orsak till det kan vara att planen har överklagats. Om vägplanen vid utgången av femårsperioden alltså 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.

Regeringen anser att möjligheten att förlänga giltighetstiden för en vägplan ska finnas kvar, men begränsas till att avse maximalt två år. På motsvarande sätt som i dag ska förutsättningen för förlängning vara att det finns synnerliga skäl. Det innebär att förlängning endast kan komma i fråga i rena undantagssituationer.

Som ovan nämnts finns i dag ingen möjlighet att förlänga giltighetstiden för en järnvägsplan. Enligt regeringens 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. Regeringen 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 a § andra stycket väglagen och ett nytt andra stycke i 2 kap. 17 § banlagen.

7.5.10 Några mindre ändringar av väglagen och banlagen

Regeringens bedömning: Omotiverade skillnader mellan bestämmelserna om den fysiska planeringsprocessen i väglagen och banlagen bör tas bort.

Regeringens förslag: I *väglagen* ska följande regleringar hämtade från *banlagen* införas.

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

– Vägplanen ska utformas så att nyttan överväger de olägenheter som orsakas enskilda på grund av att mark behöver tas i anspråk med tvång för vägen.

– Ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas om förhållandena efter beslutet förändrats så att förutsättningarna för beslutet inte längre är uppfyllda.

I *banlagen* ska följande regleringar hämtade från *väglagen* införas.

– Oväsentliga avvikelser från en järnvägsplan ska antecknas i ett tillägg till planen.

– Beslut av länsstyrelsen ska inte krävas för att den som avser att bygga järnväg ska få rätt till tillträde till en fastighet för att utföra en förberedande åtgärd.

– Beslut av länsstyrelsen ska inte krävas för tillfällig nyttjanderätt till mark som enligt gällande järnvägsplan ska användas för upplag eller liknande.

– En möjlighet ska införas för länsstyrelsen att besluta om nyttjanderätt för tillfällig järnväg när den befintliga järnvägen inte kan användas utan risk för olyckshändelse.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har kommenterat föreslagna smärre ändringar av väglagen och banlagen är positiva.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Väglagen och banlagen har tillkommit vid olika tidpunkter och har bl.a. av den anledningen utformats på olika sätt. Regeringen föreslår i flera avsnitt förändringar som innebär att väglagens och banlagens bestämmelser kommer att överensstämma med varandra. Regeringens förslag till ny sammanhållen fysisk planeringsprocess är också utformad på samma sätt för vägar och järnvägar.

En del saker regleras dock på olika sätt i de båda lagarna utan att det finns några egentliga skäl för skillnaden. Regeringen anser att sådana omotiverade skillnader bör tas bort, särskilt eftersom de båda lagarna tillämpas av en och samma myndighet.

Det handlar om mindre ändringar där regeringen bedömt att den ena lagens reglering är utformad på ett ändamålsenligt sätt och bör kunna gälla för båda lagarna.

I *väglagen* föreslås följande sådana ändringar:

– Med särskild rätt till fastighet avses nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt. Med fastighetsägare avses även tomträttshavare och med fastighet avses även tomträtt. (3 b § andra stycket).

– Vägplanen ska utformas så att nyttan överväger de olägenheter som orsakas enskilda på grund av att mark behöver tas i anspråk med tvång för vägen (13 § andra stycket).

– Ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas om förhållandena efter beslutet förändrats så att förutsättningarna för beslutet inte längre är uppfyllda (18 b §).

I *banlagen* föreslås följande ändringar för att få en enhetlig reglering:

– Oväsentlig avvikelser från en järnvägsplan ska antecknas i ett tillägg till planen (2 kap. 19 §).

– 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 länsstyrelse 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 §).

7.6 Den enskildes perspektiv

7.6.1 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 utredningsskedet 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 följderna av 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. 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. Regeringens 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 regeringen 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 avsnitt 7.2. Möjligheten att förlänga giltighetstiden för en plan diskuteras i avsnitt 7.5.9.

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

7.6.2 Större möjligheter att få fastigheten inlöst

Regeringens förslag: Om en fastighetsägare begär det, ska mark eller utrymme som enligt 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.

En fastighet eller del av fastighet ska lösas in även om det ännu inte finns någon gällande väg- eller järnvägsplan om fastighetsägaren begär det och det finns synnerliga skäl för begäran och det är sannolikt att fastigheten eller del av fastigheten kommer att behövas för väg- eller järnvägsändamål.

När ersättningens bestäms gäller 4 kap. expropriationslagen i tillämpliga delar.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva. Trafikverket tillstyrker förslaget, men menar att det kan leda till vissa fördyringar.

Skälen för regeringens 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 väghållaren 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. Möjligheten att förlänga giltighetstiden behandlas i avsnitt 7.5.9.

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 regeringens 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. 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. Regeringens 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. Regeringens bedömning är att det bör vara möjligt för Trafikverket att hantera äganderätt även för mark som används för väg. Den nya 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 regeringen inte rimligt att de enskilda får bära de negativa effekter som är en följd av den pågående infrastrukturplaneringen.

De förslag som regeringen lämnar i syfte att generellt korta planeringsprocessen är givetvis positiva även ur de berörda fastighetsägarnas synvinkel, men enligt regeringens uppfattning behövs det ytterligare åtgärder. Regeringen 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 undantagssituationer 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 större kostnad uppkommer för verket.

Det bör i sammanhanget betonas att det är fastighetsägaren som ska ha synnerliga skäl och begära inlösen. Den nya regleringen innebär inte att Trafikverket kan välja att erbjuda inlösen när helst verket önskar. Det finns ingen anledning att befara att institutet ska missbrukas på detta sätt,

men regeringen avser ändå att följa tillämpningen för att försäkra sig om att det inte används felaktigt.

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

Fastighetsreglering

Transportinfrastrukturkommittén föreslog också att det skulle införas regler om fastighetsreglering för fastigheter som blir föremål för inlösen enligt väglagen motsvarande de regler som redan gäller för byggande av järnväg enligt 5 kap. 5 och 8 b §§ fastighetsbildningslagen (1970:988). Regeringen gör dock en annan bedömning. Möjligheten till fastighetsreglering kan i första hand ses som ett alternativ till inlösen som är anpassat till de fall där man vill ta ett helhetsgrepp på ett område och lösa flera marköverföringsfrågor inom ramen för samma förrättning. Så är fallet när staten med stöd av en järnvägsplan genom fastighetsreglering skaffar sig äganderätten till en hel järnvägssträcka. Enligt väglagen gäller, som framgår ovan, att staten eller kommunen inte behöver skaffa sig äganderätten till vägsträckan. Rätten till marken skyddas i stället genom vägrätt. De inlösenmöjligheter som nu föreslås i väglagen är till för att ge den enskilde fastighetsägaren ett starkare skydd. Det kommer därför inte att handla om att ta ett helhetsgrepp på hela vägsträckan utan om att lösa in enstaka fastigheter längs sträckan, sedan fastighetsägaren begärt det. Fastighetsreglering lämpar sig mindre väl för de fallen. Det kan också ifrågasättas hur fastighetsreglering i normalfallet skulle gå till eftersom staten eller kommunen sällan har någon intilliggande fastighet som den ianspråktaga marken kan regleras till. Det behövs heller ingen efterföljande fastighetsreglering för att bilda en fastighet av en del av en fastighet. Inlösenbeslutet har i sig fastighetsbildande verkan. Regeringen har dock för avsikt att följa tillämpningen och om det framkommer problem i hanteringen förnyat överväga lagstiftningsåtgärder.

7.6.3 Ett effektivt samråd och rätten att överklaga

Regeringens bedömning: 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. Möjligheten att överklaga bör därför inte inskränkas på det sätt kommittén föreslagit.

Transportinfrastrukturkommitténs bedömning och förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. När det gäller rätten att överklaga föreslår kommittén 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. Kommittén föreslår också att det som avgjorts vid tillåtlighetsprövningen inte ska prövas på nytt av regeringen

i samband med ett överklagande. Vidare föreslår kommittén att regeringen, om Trafikverket begär det, ska få bestämma att delar av en överklagad väg- eller järnvägsplan ska kunna verkställas trots att överklagandet inte har avgjorts.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till kommitténs förslag vad det gäller rätten att överklaga. Flera instanser påpekar dock vikten av att det ställer större krav på information till berörda i ett tidigt skede. Några instanser, däribland *Växjö tingsrätt (Fastighetsdomstolen, Miljöödomstolen)*, *Uppsala Universitet* och *Naturskyddsföreningen* är kritiska till förslagen att inskränka rätten att överklaga och menar bl.a. att det är tveksamt om de är förenliga med demokratiskt inflytande och rättsäkerhet för enskilda. Vidare kan förslagen strida mot svenska och EU:s rättsprinciper liksom mot Århuskonventionen och EU:s MKB-direktiv.

Skälen för regeringens bedömning: 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.

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 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.

Regeringen lämnar ett antal förslag som syftar till att göra processerna enklare att överblicka. I avsnitt 7.2 föreslår regeringen 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 7.4.6 om gemensam planering av vägar och järnvägar innebär att två processer med samråd och beslut kan ersättas med en.

Regeringen lämnar i avsnitt 7.4 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. Det innebär att enskilda endast behöver följa den kommunala planeringen.

I avsnitt 7.4.5 och 7.5.8 föreslår regeringen 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.

Regeringens handläggning av överklaganden

Enligt en studie från Lunds universitet¹⁴ överklagas i genomsnitt ca 20 % av alla planer (oräknat de överklaganden som återkallas). Stora eller kontroversiella projekt överklagas dock i högre omfattning. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett överklagande var drygt 8 månader för planer som fastställdes mellan år 2003 och 2009. Närmare 85 % av överklagandena avgjordes inom ett år. Skillnaderna är inte så stora mellan arbetsplaner och järnvägsplaner, genomsnittlig handläggningstid är drygt 8 respektive knappt 9 månader. Däremot finns förhållandevis stora variationer mellan olika år. Handläggningstiden har också blivit kortare de senaste åren trots att antalet överklaganden inte blivit färre, se tabell nedan.

Tabell 7.1 Genomsnittlig handläggningstid för överklaganden 2003-2009, fördelat på år för fastställelse

År	Antal överklaganden	Genomsnittlig handläggningstid (mån)
2003	9	13,7
2004	14	7,5
2005	18	10,3
2006	11	10,0
2007	17	9,0
2008	19	7,1
2009	19	4,0
Totalt	107	8,3

Källa: Drake, Henrik 2011, Överklaganden av järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar, Lunds universitet, Institutionen för byggvetenskaper.

¹⁴ Drake, Henrik 2011, *Överklaganden av järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar*, Lunds universitet, Institutionen för byggvetenskaper.

Transportinfrastrukturkommitténs föreslår vissa inskränkningar vad det gäller rätten att överklaga, bl.a. 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. Kommittén föreslår också att en plan inte ska få överklagas i den del det avser en fråga som avgjorts vid tillåtlighetsprövningen. Vidare föreslår kommittén att regeringen, om Trafikverket begär det, ska få bestämma att delar av en överklagad väg- eller järnvägsplan ska kunna verkställas trots att överklagandet inte har avgjorts. Kommittén menar att dessa förändringar skulle leda till kortare handläggningstider.

Regeringen kan dock konstatera att det inte i första hand är dagens lagstiftning som påverkar handläggningstidens längd. Som framgår av tabellen ovan har handläggningstiden för överklaganden under senare år kunnat minska avsevärt helt utan förändringar i lagstiftningen. Detta är ett resultat av en prioritering från regeringens sida av överprövningen av väg- och järnvägsplaner så att angelägna projekt inte fördröjts i onödan.

Regeringen ser därför inte något behov av inskränkningar i överklaganderätten enligt kommitténs förslag. Vidare delar regeringen de farhågor som uttryckts av vissa remissinstanser att förslagen, om de genomfördes, skulle kunna urholka rättssäkerheten för enskilda och riskera att stå i strid med Århuskonventionen och EU:s MKB-direktiv. Dessa förslag bör därför inte genomföras. Istället avser regeringen att även fortsättningsvis prioritera resurser för överprövningen av väg- och järnvägsplaner så att handläggningstiderna kan hållas nere.

7.7 Kopplingar mellan ekonomisk och fysisk planering

För att ett investeringsprojekt ska komma till stånd krävs både fysisk planering och ekonomisk planering; utan tillstånd eller finansiering inget bygge. De två planeringsprocesserna har ofta beskrivits som två skilda rör som styrs av helt olika förutsättningar och regler. Samtidigt behöver de bägge processerna kugga i varandra vid vissa tillfällen för att ett projekt ska komma vidare i kedjan från idé till genomförande. Det finns vissa kopplingspunkter då båda dessa aspekter tas upp som enligt regeringens mening särskilt förtjänar att nämnas för att visa hur den process som beskrivs i kapitel 6 om den strategiska och ekonomiska planeringen samspelar med den ändrade fysiska planeringsprocess för väg och järnvägar som föreslås i kapitel 7.

Förberedande studie

Innan fysisk planering påbörjas ska en förberedande studie klarlagt att en konkret utbyggnad är lösningen på ett visst transportproblem, se avsnitt 7.1. Sådana studier, eller åtgärdsval, är på så sätt en brygga från den strategiska, ekonomiska planeringen till den fysiska.

Beslutsunderlag

Vid bedömning om en åtgärd bör ingå i en långsiktig plan behövs olika former av beslutsunderlag. För investeringsprojekt behövs någon form av fysiska studier för att ge tillräckligt underlag för översiktliga kostnadsuppskattningar, lönsamhetskalkyler och andra effektbedömningar. I den nya, mer sammanhållna fysiska planeringsprocess som beskrivs i avsnitt 7.2 är det inte möjligt att på förhand peka ut vid vilket skede som ett sådant underlag föreligger. Istället ger den möjlighet både för beslutsfattare och infrastrukturbyggare att anpassa underlaget till den aktuella beslutssituationen.

Urvalsprocess för tillåtlighet

En infrastrukturbyggare, vanligtvis Trafikverket, ska göra en bedömning om det finns skäl att begära att regeringen ska pröva vägens eller järnvägens tillåtlighet enligt 17 kapitlet miljöbalken. Genom den successivt alltmer detaljerade fysiska planeringen med dess kontinuerliga samrådsprocess klargörs om projektet har den påverkan och komplexitet som medför behov av en tidig lokaliseringssprövning av regeringen. Om regeringen beslutar att en prövning ska ske ska de olika utbyggnadsalternativen rangordnas, se avsnitt 7.3.3. I utvärderingen av alternativen ingår som en naturlig del en bedömning av deras samhällsekonomiska lönsamhet samt möjlighet att finna erforderlig finansiering.

Aktualitetskrav

En fysisk planering är naturligtvis inte meningsfull om åtgärden sedan inte kan genomföras. Härigenom finns en självklar koppling till den ekonomiska planeringen. I det system med årlig planering som beskrivs avsnitt 6.3 utgör tillgången till anslag eller annan finansiering en av de omständigheter som avgör om ett visst investeringsprojekt "kvalificerar" sig för genomförande de närmaste åren. I vägkungörelsen (1971:954) finns redan idag ett krav i 34 § att vägbyggnadsprojektet har tillräcklig aktualitet för att arbetsplanen (fortsättningsvis vägplanen) ska kunna fastställas.

Giltighetstider

Fysisk planering är "färskvara" i så motto att en framtagna plan blir föråldrad i takt med att omgivningen och andra förutsättningar förändras. En plan eller andra beslut om utbyggnad förhindrar eller försvårar andra ändringar av markanvändningen. Även om regeringens tillåtlighetsbeslut inte har rättsverkan mot enskilda lägger beslutet en form av väg- eller järnvägsreservat på det område som tillåtligheten avser. Dessa beslut har därför förenats med villkor att en väg- eller järnvägsplan ska fastställas inom en viss tid som anges i beslutet. Tiden har varierat beroende på omständigheterna i ärendet, fem år har varit vanligt.

Av samma skäl bör inte heller planer ges obegränsad giltighetstid. I plan- och bygglagen är genomförandetiden för en detaljplan maximerad

till 15 år. I de förslag till ändringar i väglagen och lagen om byggande av järnväg som beskrivs i avsnitt 7.5.9 anges att ett fastställelsebeslut bör gälla i högst fem år från utgången av det år då väg- eller järnvägsplanen fick laga kraft. Om det finns synnerliga skäl kan tiden förlängas med högst två år. De begränsade giltighetstiderna blir därmed av betydelse för hur den aktuella åtgärden bedöms i samband med kontrollstationerna de årliga budgetbesluten.

8 Konsekvenser

8.1 Övergripande effekter

De ändringar i lagstiftningen som styr det fysiska planeringssystemet för vägar och järnvägar som regeringen föreslår, tillsammans med den modell som regeringen bedömer bör följas för den strategiska och ekonomiska planeringen, beräknas sammantaget få till följd att planeringsprocessen stramas upp och att möjligheterna till uppföljning ökar. Detta får i sin tur positiva effekter för staten, de regionala organen, kommunerna samt för företag och enskilda. Då regeringen valt att bevara övergripande moment i de tidigare planeringsomgångarna samt att beakta värderingar som hänsyn till miljön, till demokratiskt inflytande och till den enskildes rättssäkerhet i högre utsträckning än vad som föreslagits av de olika utredningarna, beräknas de negativa effekterna av de åtgärder regeringen föreslagit bli i det närmaste försumbara.

Förslagen och bedömningarna i denna lagrådsremiss tar sikte på att ge planeringsprocessen en stark koppling till den statliga budgetprocessen och de statliga budgetinstrumenten. Den modell som föreslås får konsekvenser för det sätt på vilket planeringen genomförs. Regeringens bedömning är att processen blir mer kontinuerlig och förutsebar för samtliga aktörer och kan effektiviseras över tiden för att bättre svara mot den årliga statliga budgetprocessen. Dessa effektiviseringar och besparingar kan frigöra resurser, exempelvis till att stärka kvaliteten i de underlag som riksdag, regering och regionala företrädare behöver för att fatta sina beslut.

Överlag bedömer regeringen att den föreslagna planeringsmodellen medför att konsekvenserna för staten genom Trafikverket är de helt dominerande. De efterfrågade tidsminskningarna i den samlade planeringsprocessen är svårbedömda och det är fullt möjligt att tidsvinsterna i genomsnitt inte blir särskilt stora. De tydligaste positiva effekterna kommer att beröra små och medelstora väg- och järnvägsprojekt, där redan en smärre förkortning av planeringstiden ger relativt sett mycket stora tidsvinster. Vissa tidsvinster kommer självfallet att även komma att kunna göras i större projekt. 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. Sammantaget är det dock svårt att kvantifiera tidsvinsterna.

8.2 Konsekvenser för staten

Det är enligt regeringens mening viktigt att vara på det klara med att en nyordning med årliga uppdateringar kommer att ställa krav på utökade administrativa rutiner jämfört med idag, såväl hos Trafikverket som i Regeringskansliet och även i viss mån hos andra aktörer. Trafikverkets underlag inför regeringens årligen återkommande beslut kommer att kräva en väl strukturerad dialog och samverkan med den regionala nivån såväl på politisk nivå som på tjänstemannanivå. Regeringens sammantagna bedömning är dock att de analyser och överväganden som följer av den nya ordningen i relativt stor utsträckning redan görs idag och att en formalisering av dessa processer inte kommer att leda till annat än att förfarandet, möjligen i ett inledningsskede, tar större resurser i anspråk.

Strävandena mot att den fysiska planeringen ska genomföras i en sammanhängande process bör få som följd att planeringsprocessen blir kortare, bl.a. till följd av att antalet moment som ska utföras och som ger ställtider minskar. Detta ger även möjlighet att anpassa planeringen till det behov som finns i det enskilda fallet.

Eftersom den sammanhållna planeringsprocessen innebär nya eller ändrade lagregler så kommer vissa kostnader att uppstå i ett övergångsskede. Personal behöver utbildas, rutiner och arbetssätt måste förändras, informationsmaterial behöver arbetas om, m.m. Med tanke på att det är fråga om engångskostnader anser regeringen att betydelsen av detta inte ska överdrivas.

Förslagen om förenklade förfaranden ger direkta minskningar av tidsåtgången för planeringen i sådana fall där den nuvarande processen kan te sig onödigt formalistisk. Förenklingarna ökar möjligheterna till samordning med PBL vilket skulle kunna leda till lägre kostnader genom att samma utredningsmaterial kan bättre. 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.

Kravet på att alla vägplaner ska fastställas kan medföra en ökning av antalet ärenden per år ska prövas för fastställelse av Trafikverket vilket innebär ett visst ökat resursbehov. Den enklare hantering av mindre projekt som regeringen föreslår kommer dock att leda till minskade arbetsinsatser för Trafikverket. Vidare bedöms resursbehovet för tillåtlighetsprövning komma att minska. Sammantaget bedömer därför regeringen att ett ökat antal ärenden om fastställelse inte bör leda till några kostnadsökningar för Trafikverket.

Den utökade rätten att överklaga beslut enligt väglagen för regionala kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan kan ge marginellt fler ärenden för regeringen att pröva medan den slopade överklagningsrätten för Naturvårdsverket beräknas medföra enstaka färre ärenden.

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. Möjligheten att hantera mindre vägfrågor i järnvägsplan kommer att utnyttjas ofta, medan det kanske inte blir lika vanligt att väg- och järnvägsprojekt kan samordnas.

Skyldigheten för Trafikverket att lösa in mark när det finns en gällande vägplan liksom möjligheten till tidig inlösen bedöms främst få till effekt att verket i än mindre utsträckning tar fram vägplaner som inte har påtaglig aktualitet. Skyldigheten att lösa in mark med äganderätt kommer att leda till ökade kostnader i vägprojekten och till motsvarande ökning av intäkter för förrättning hos lantmäterimyndigheter.

Antalet tillåtlighetsärenden bör kunna minska till följd av regeringens förslag. Detta bör kunna medföra kostnadsminskningar genom att Rege- ringskansliet inte behöver hantera ärenden om avstående från tillåtlig- hetsprövning. Vidare bortfaller delar av de kostnader som Trafikverket, andra myndigheter och organisationer har i samband med beredning och remisshantering av dessa ärenden.

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.

8.3 Konsekvenser för kommuner

Förslaget att ge möjlighet att i en vägplan eller järnvägsplan begränsa plikten att inneha bygglov förutsätter att kommunen i det enskilda fallet går med på att frågan ska få avgöras genom den aktuella planen. Kommunens inflytande över den fysiska planeringen av spårväg och tunnelbana förstärks genom förslaget att planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL.

Förslaget att små åtgärder som endast medför marginell påverkan på omgivningen ska kunna genomföras utan fysisk planering bedöms kunna få stora effekter för exempelvis förbättrade varutransporter eller kollektivtrafik, då det ofta är angeläget att de kan genomföras snabbt.

8.4 Konsekvenser för enskilda

Regeringens förslag syftar till att korta ner den tid under vilken det råder osäkerhet för många om de kommer att påverkas eller inte av ett planerat transportinfrastrukturprojekt. Många har svårt att förstå planerings- processen. I den nya processen kan Trafikverket inte längre utgå från de tre skedena enligt nuvarande regler utan kraven blir högre på verket att, utifrån förhållandena i det enskilda fallet, löpande beskriva aktuellt läge i planeringen och syftet med pågående samrådsaktiviteter. Förutsätt- ningarna bör därmed öka för att planeringsprocessen ska bli enklare att överblicka för enskilda. Det blir då också lättare för enskilda att delta i planeringen.

Flera ändringar föreslås i väglagens och banlagens reglering av plane- ringsprocesserna. Regeringens förslag innebär att de två lagarna i många avseenden anpassas till varandra. Utformningen av planeringsprocessen och förfarandereglererna i alla avgörande skeden görs genom regeringens förslag likadana. Detta är en förutsättning för förslagen om gemensam planering av vägar och järnvägar. Både väglagen och banlagen består av en blandning av egna regler och mer eller mindre oklara hänvisningar till

bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. De föreslagna justeringarna av väglagen och banlagen gör det tydligt i vilken utsträckning bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas genom att bestämmelser tas in direkt i de relevanta lagarna. Möjligheten att förlänga giltighetstiden för en vägplan eller järnvägsplan i två år medför samma reglering i båda lagarna vilket innebär likartade rättigheter för enskild i ärenden som berörs av båda lagarna.

Den som äger mark som enligt en gällande vägplan ska användas för väg får enligt regeringens förslag 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.

Förslagen om ökad samordning och samverkan med den kommunala fysiska planeringen enligt PBL kommer att underlätta för enskilda och göra processen lättare att överblicka för enskilda.

8.5 Konsekvenser för företag

Genom effektiviseringen av planeringsprocessen kan transportinfrastrukturprojekt påbörjas och tas i bruk snabbare och samhället kan tidigare tillgodogöra 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.

8.6 Konsekvenser för miljön

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. Att sträva efter en sammanhållen planeringsprocess som är kortare än dagens ger inte några negativa effekter för miljön. Förslagen och bedömningarna 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.

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 miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas. Länsstyrelserna ska liksom i dag bedöma om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.

Beslutet om tillåtlighet bör i de flesta situationer fattas tidigt i processen. Regeringens bedömning är att om ett projekt kräver ett Natura 2000-tillstånd måste utredningen i tillåtighetsärendet 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 tillåtighetsprövning. Det underlättar för en korrekt miljöprövning.

Regeringen föreslår 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. Regeringen föreslår även att planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Vidare ska beslutet att fastställa en väg- eller järnvägsplan kunna ersätta vissa separata beslut om bygglov samt om dispenser och anmälningar enligt miljöbalken. Regeringen bedömer att det inte är negativt för miljön att fastställd väg- eller järnvägsplan ersätter dispens från generellt biotopskydd och anmälan om samråd enligt miljöbalken.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Det nya förenklade förfarandet ska tillämpas även i de fall planeringen av en väg eller järnväg påbörjats enligt nuvarande regelverk. Äldre föreskrifter gäller dock för planärenden som vid ikraftträdandet innehåller en miljökonsekvensbeskrivning för arbetsplan eller järnvägsplan som har överlämnats till länsstyrelsen för godkännande.

Bestämmelser som förändrar verkningarna av en fastställd plan ska inte tillämpas i fråga om planer som fastställts före 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.

När det gäller ändringarna i plan- och bygglagen samt miljöbalken, ska äldre föreskrifter tillämpas i de fall planeringen och prövningen enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg sker enligt äldre föreskrifter.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén har dock föreslagit att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2012 samt övergångsbestämmelser som innebär att den som avser att bygga en väg eller järnväg ska kunna välja att använda nya eller gamla regler om det i ärendet ingår en förstudie som har slutförts före ikraftträdandet.

Remissinstanserna: *Trafikverket* anser att den av kommittén föreslagna tidpunkten för ikraftträdande förefaller nära i tiden men bör vara möjlig. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* delar kommitténs förslag men vill påpeka behovet av att även införa en sluttid för hur länge över-

gångsbestämmelserna ska få gälla. *Skåne läns landsting* framhåller vikten av att eventuella kommande följdändringar i andra författningar rörande infrastrukturplaneringen genomförs vid samma tidpunkt. *Uppsala universitet* tvivlar på om det är ett rimligt förslag att sätta bestämmelserna i kraft vid den tidpunkt kommittén föreslår. Universitetet konstaterar att förslagen innebär tämligen omfattande förändringar av planeringsprocessen och framhåller att ett senare ikraftträdande kan vara en förutsättning för en omställning av verksamheten. WSP anser inte att ett snabbt ikraftträdande av stora lagändringar gynnar planerings-effektiviteten utan i stället kan riskera att ytterligare förlänga planeringstiderna för angelägna infrastrukturprojekt.

Skälen för regeringens förslag: De nya reglerna om en sammanhållen planeringsprocess i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg bör träda i kraft den 1 januari 2013. Ändringarna kommer att effektivisera planeringen och det är därför angeläget att de kan börja tillämpas så snart som möjligt. Avsikten är att de nya bestämmelserna ska tillämpas även i de fall planeringen påbörjats enligt äldre föreskrifter. För att förhindra att planeringen fördröjs i de fall planeringsprocessen kommit långt bör dock, som kommittén föreslagit, en övergångsbestämmelse införas som möjliggör tillämpning av det gamla regelverket. Kommittén har för att skapa flexibilitet föreslagit att det i de fall ärendet innehåller en förstudie som slutförts vid ikraftträdandet, ska vara möjligt att välja om nya eller gamla regler ska tillämpas för planeringen. Regeringen anser emellertid att en sådan valmöjlighet riskerar att skapa alltför stora oklarheter vid tillämpningen. I stället bör de ärenden som passerat en viss planeringsfas fortsätta att handläggas enligt äldre föreskrifter. Det är inte helt lätt att hitta en sådan tidpunkt eftersom planeringsskedena med förstudie, utredning och plan i praktiken i viss mån tenderar att överlappa varandra. En konkret åtgärd som måste utföras i samtliga ärenden och som ligger relativt långt fram i planeringsprocessen utgörs dock av länsstyrelsens beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivning för arbetsplan respektive järnvägsplan. Övergångsbestämmelsen bör anknyta till denna åtgärd. Det betyder att planärenden som vid ikraftträdandet är så långt framskridna att miljökonsekvensbeskrivning för planen lämnats in till länsstyrelsen för godkännande ska fortsätta att hanteras enligt det gamla regelverket. Av detta följer att ärenden som inte nått dithän i planeringen ska fasas in i det nya regelverket. Eftersom det nya regelverket innebär förenklingar och färre lagstadgade moment bör detta inte leda till några större svårigheter.

Den nu behandlade övergångsbestämmelsen gäller enbart bestämmelser om hur väg- och järnvägsutredning upprättas samt hur arbetsplan och järnvägsplan upprättas och fastställs. I övrigt bör som huvudregel de nya bestämmelserna tillämpas från och med ikraftträdandet. Bestämmelser som förändrar verkningarna av en fastställd plan bör dock tillämpas enbart på de planer som fastställs 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.

I väglagen föreslås att termen arbetsplan ska ersättas med vägplan. En arbetsplan har rättsverkningar i olika avseenden. Motsvarande kommer att gälla för 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.

Föreslagna ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken har, liksom föreslagna ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och minerallagen (1991:45), samband med förändringarna i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Även dessa ändringar ska därför träda i kraft den 1 januari 2013.

Om äldre föreskrifter enligt övergångsbestämmelse tillämpas vid planering och prövning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska även äldre föreskrifter i plan- och bygglagen samt miljöbalken tillämpas. Det innebär bl.a. att äldre bestämmelser om obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken i dessa fall ska tillämpas. Det är motiverat eftersom den nya processen för urval i dessa fall inte har tillämpats tidigt i planeringen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

3 a §

Paragrafen, som innehåller hänvisningar till miljöbalken, ändras med anledning av att ordet arbetsplan ersätts av vägplan. De kapitel i miljöbalken som är generellt tillämpliga vid den fysiska planeringen enligt denna lag är de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.), grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3 kap.) och särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet (4 kap.). Vidare hänvisas i paragrafen till 5 kap. 3 § miljöbalken där det anges att myndigheter och kommuner ansvarar för att miljö kvalitetsnormer följs.

Av bestämmelsen framgår också att ett tillstånd enligt miljöbalken ska jämföras med ett fastställande av en vägplan i stället för som tidigare ett upprättande av planen. Genom ändringen överensstämmer lydelsen med motsvarande bestämmelse i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (1 kap. 3 §). Ändringen följer av att det fortsättningsvis inte ska finnas några undantag från kravet på fastställelse, utan alla vägplaner ska fastställas.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.3.

3 b §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en definition av begreppet ”särskild rätt till fastighet” som ansluter till den som används i expropriationslagen (1972:719). Motsvarande definition gäller även enligt 1 kap. 7 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Genom bestämmelsen i *andra stycket* jämföras tomträttsinnehavare och tomträtt med fastighetsägare och fastighet, vilket motsvarar nuvarande reglering i 1 kap. 6 § lagen om byggande av järnväg.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

10 §

I paragrafens *första stycke* definieras vad som avses med byggande av väg. Definitionen begränsas jämfört med nuvarande lydelse till att omfatta dels att anlägga en ny väg, dels att bygga om en väg. Den tidigare lydelsen innefattade även ”omläggning av väg i ny sträckning”. En omläggning kommer fortsättningsvis ofta hänföras till begreppet att anlägga en ny väg. I andra fall, då omläggningen sker i direkt anslutning till befintlig sträckning, kan åtgärden i stället anses utgöra en ombyggnad av 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 således inte till byggande av väg. Detsamma gäller för rena drifts- och underhålls-åtgärder, som syftar till att vidmakthålla eller återskapa anläggningens standard och funktion.

Andra stycket utgör en sammanslagning av nuvarande andra och tredje styckena. Bestämmelsen ändras endast genom att begreppet ”omläggning

av väg i ny sträckning” tas bort i enlighet med vad som anges i första stycket.

Det införs ett nytt *tredje stycke* i paragrafen. Genom bestämmelsen undantas små och okomplicerade åtgärder från begreppet byggande av väg. Det får till följd att kravet på formell fysisk planering inte gäller för dessa åtgärder. Undantaget gäller endast om tre förutsättningar är uppfyllda.

Det ska för det *första* gälla åtgärder på en befintlig väg. Det kan således aldrig röra sig om anläggande av en ny väg.

För det *andra* får åtgärden inte medföra mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen. Utgångspunkten för bedömningen är den omgivningspåverkan som den befintliga vägen redan ger upphov till. Bedömningen ska göras av den tillkommande påverkan som den aktuella åtgärden orsakar. Att åtgärden vidtas helt eller delvis utanför befintligt vägområde utesluter inte att den ytterligare omgivningspåverkan är marginell. Omständigheter som har betydelse vid bedömningen utgörs bl.a. av omgivningens karaktär och känslighet, t.ex. om det finns bebyggelse eller känslig miljö. Om det är fråga om en större utvidgning av området får dock påverkan normalt sett anses bli mer än marginell oberoende av hur omgivningen ser ut.

Som en *tredje* förutsättning för att undantaget ska vara tillämpligt anges att mark inte ska behöva tas i anspråk med tvång. Så är fallet om åtgärden ryms inom befintligt vägområde, om staten eller kommunen 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 §. Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.1.

13 §

Första stycket ändras endast språkligt. Genom bestämmelsen, som fanns redan i lagen (1943:431) om allmänna vägar, anges att en väg ska anläggas på ett sådant sätt som innebär att ändamålet med vägen uppnås med så begränsat intrång och olägenhet som möjligt utan oskäligen kostnader. Bestämmelsen innebär delvis en dubbelreglering i förhållande till hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Andra stycket är nytt och motsvarar i huvudsak bestämmelsen i 1 kap. 4 § andra stycket (nuvarande 2 kap. 1 c §) lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Genom bestämmelsen betonas vikten av att särskilda hänsyn ska tas till enskildas intressen vid planering av vägar. De fördelar som kan uppnås med vägen måste överväga de olägenheter vägen innebär för enskilda markägare och rättighetshavare. Bestämmelsen ska ses som en precisering av den mer allmänt hållna bestämmelsen i första stycket.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

13 a §

Paragrafens *första stycke* är nytt. I bestämmelsen framhålls vikten av samordning i de fall användningen av ett mark- eller vattenområde även ska prövas enligt annan lagstiftning. Kravet gäller dock endast i de fall det bedöms lämpligt. Bestämmelsen överensstämmer i sak med 2 kap.

11 § plan- och bygglagen (2010:900). Samordningen kan gälla den kommunala planeringen, men även med en prövning enligt miljöbalken. Såväl själva planeringsarbetet som den slutliga prövningen av ärendet omfattas av bestämmelsen. Det är inte möjligt att med stöd av denna bestämmelse göra undantag från lagens krav, utan det handlar om att uppfylla lagens krav på ett så effektivt sätt som möjligt genom att undvika dubbelarbete.

Andra stycket i paragrafen innehåller en hänvisning till miljöbalken. I 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken finns bestämmelser om planer och planeringsunderlag som är direkt tillämpliga vid den fysiska planeringen enligt väglagen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 67). Hänvisningen har tidigare funnits i andra paragrafer.

Bestämmelsen i första stycket behandlas även i avsnitt 7.4.1.

14 a §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* återfinns den övergripande bestämmelsen om den nya sammanhållna planeringsprocessen. Planeringen ska enligt bestämmelsen utmynna i en vägplan.

I *andra stycket* införs en bestämmelse om utbytbarhet vad gäller planering enligt väglagen respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I bland 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. 20 § andra stycket lagen om byggande av järnväg möjligt att reglera byggandet av vägen i järnvägsplanen. I den här aktuella bestämmelsen regleras i vilken utsträckning väglagen ska tillämpas om denna möjlighet utnyttjas. Väglagens bestämmelser om hur en vägplan tas fram, fastställs och upphör att gälla ska inte tillämpas. Inte heller förfarandebestämmelsen för tillåtlighetsprövningen. Däremot ska övriga bestämmelser i väglagen tillämpas. Tillämpningen av vissa av dessa bestämmelser förutsätter dock att det finns en vägplan (se t.ex. 30, 31, 35 och 48 §§). När byggandet av vägen är reglerad i en järnvägsplan ska den planen därför jämföras 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. Eftersom ingen vägplan kommer att upprättas i dessa fall finns det emellertid inte något planbeslut att överklaga enligt denna lag. Den som är missnöjd med placering eller utformning av vägen får i stället med stöd av lagen om byggande av järnväg överklaga beslutet att fastställa järnvägsplanen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.6.

14 b §

Paragrafen är ny, även om innehållet i sak i stora delar gäller redan enligt nuvarande reglering. Den som avser att bygga en väg ska genomföra samråd. Av paragrafen framgår med vilka samråd ska ske 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 under hela planeringen. Samrådet ska i princip omfatta de skeden som tidigare rymdes inom samrådet för förstudie och framåt. Det tydliggörs genom

andra meningen där det anges att samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. I första stycket regleras även samrådskretsen i de fall projektet *inte* kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den begränsas i dessa fall till länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs samt, i de fall vägplanen har betydelse för kollektivtrafiken, de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

I *andra stycket* regleras samrådskretsen när projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I dessa fall ska samrådskretsen utökas till att omfatta övriga statliga myndigheter som berörs och den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda av projektet. Det gäller t.ex. miljöorganisationer. Det är i huvudsak samma krets som ska delta i samrådet enligt nuvarande reglering. Om projektet antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet även avse miljökonsekvensbeskrivningens (MKB:ns) innehåll och utformning. *Tredje stycket* innehåller en ny bestämmelse som innebär att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen av vägplanen. En motsvarande bestämmelse finns i 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. Avsikten är inte att länsstyrelsen ska ha detaljsynpunkter på när olika uppgifter tas fram under planeringsprocessen och hur samrådet kring dessa organiseras.

Av *fjärde stycket* framgår att en berörd kommun under samrådet kan medge att undantag görs från den bygglovspflicht för sådana åtgärder som följer av 6 kap. 1 § 2, 7 och 10 plan och byggförordningen (2011:338). Sådana åtgärder utgör en del av vägens utformning och omfattas därmed av samrådskravet. För att det ska vara möjligt att besluta om undantag från bygglovspflichten bör det krävas att frågan tas upp tidigt i den fysiska planeringsprocessen i samband med förberedelser och inledande samråd. Därigenom får alla berörda, inte minst kommuner och sakägare, tidigt besked om avsikten att göra undantag gällande bygglovspflichten i vägplanen. Förfarandet preciseras i förordning (jfr bemyndigande 17 c §).

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.6.

14 c §

Paragrafen ersätter nuvarande bestämmelser med hänvisningar till miljöbalken i fråga om samrådet.

Enligt *första stycket* ska samrådet inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Det betyder att samrådet bör inledas så snart som möjligt efter det att arbetet med vägplanen har påbörjats. Av *andra stycket* framgår att det är den som avser att bygga vägen som ska ta fram underlag för samrådet och göra detta tillgängligt. Hur underlaget görs tillgängligt för dem som ingår i samrådskretsen kan variera. Vad som är lämpligt beror bl.a. på vem som är mottagare. När samråd ska ske med berörd allmänhet kan det vara lämpligt att bjuda in till ett möte och lämna informationen där. I andra fall kan det vara lämpligt att skicka ett skriftligt underlag. Löpande information på Trafikverkets webbplats kan också vara ett bra komplement till övriga åtgärder. Vad samrådsunderlaget ska innehålla följer av 14 b § första

stycket, där det anges vad samrådet ska omfatta. Härav följer att samrådsunderlaget i tidiga skeden ska fokusera på frågor som rör lokaliseringen, medan det i senare skeden ska fokusera på utformningen av vägen. Samrådet ska dock i både tidiga och senare skeden omfatta miljöpåverkan. Detta innebär också att frågor som rör bland annat biotopskydd (7 kap. 11 § miljöbalken), strandskydd (7 kap. 15 § miljöbalken) och anmälan för samråd (12 kap. 6 § miljöbalken) ska ingå i samrådet. Detta är nödvändigt eftersom sådana verksamheter och åtgärder som listas i en fastställd järnvägsplan genom såväl gällande som nu föreslagna bestämmelser i balken (7 kap. 11 a och 16 §§ samt 12 kap. 6 a §) undantas från balkens förbud och skyldigheter i dessa avseenden. Det medför att miljöskyddet i stället måste tillgodoses inom ramen för framtagandet av vägplanen. Länsstyrelsen tillförsäkras inflytande i frågorna genom sin möjlighet att inte godta fastställelse av planen. Frågan om fastställelse hänskjuts i de fallen till regeringen för prövning, jfr 18 § andra stycket.

Som ytterligare exempel på en fråga som ska behandlas under samrådet kan nämnas undantag från bygglovsplikten. Genom en fastställd vägplan får undantag göras från bygglovsplikten enligt plan- och bygglagstiftningen för vissa anläggningar. Det gäller upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer, jfr 16 a § första stycket 3. Om den som avser att bygga vägen har för avsikt att erhålla ett sådant undantag genom planen ska frågan behandlas under samrådet. En förutsättning för att ett undantag ska få göras genom vägplanen är att kommunen under samrådet lämnar sitt medgivande, jfr 14 b § fjärde stycket. Samrådet ska äga rum så tidigt som möjligt. Ett meningsfullt samråd rörande dessa frågor förutsätter dock att det av samrådsunderlaget bland annat framgår vilka anläggningar som avses. Avsikten är att kraven på samrådet i detta avseende ska preciseras i förordning med stöd av bemyndigandet i 17 c § 1.

Planeringen av järnvägar är en process där förslaget till lokalisering och utformning läggs fast successivt. För att ett samråd ska bli meningsfullt måste det därför också bedrivas som en process där såväl samråds-krets som underlaget för samrådet skiftar. Ett exempel på när samråds-kretsen kan förändras är när samrådet inleds i den mindre kretsen och länsstyrelsen senare beslutar att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I den fortsatta planeringen ska då samråd ske i den utökade samråds-kretsen enligt 14 b § andra stycket. När samrådet inleds är det inte heller 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 tidigare inte har deltagit i samrådet.

15 §

I *första* och *andra styckena* finns bestämmelser om länsstyrelsens beslut om att ett visst projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelsen ändras nu så att länsstyrelsens beslut ska fattas under samrådet i stället för efter samrådet. Ändringen följer av att planeringen nu ska genomföras i en sammanhållen process och att samrådet ska pågå under hela processen. Länsstyrelsens bedömning av om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska, i likhet med vad som

gäller redan i dag, göras enligt de kriterier som slås fast i bilaga 2 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Det handlar om projektets karaktäristiska egenskaper, projektets lokalisering och de möjliga effekternas karaktäristiska egenskaper.

Innan länsstyrelsen fattar beslut ska de enskilda som kan antas bli särskilt berörda ges möjlighet att yttra sig. Med särskilt berörda avses i första hand närboende och inte en bredare allmänhet. Av 74 § andra stycket framgår att länsstyrelsens beslut inte får överklagas.

Tredje stycket är nytt. Det införs ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slags projekt ska anses medföra en betydande miljöpåverkan. Ett motsvarande bemyndigande finns i 6 kap. 4 a § miljöbalken.

15 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelser om förenklat samrådsförfarande finns dock även i nuvarande reglering.

I *första stycket* anges att samrådsförfarandet får förenklas i vissa fall. Det gäller om åtgärden avser en ändring av en vägplan för ett vägbygge som ännu inte färdigställts och den nya åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Frågan om ett visst projekt eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan prövas i enlighet med 15 §. Det bör dock framhållas att det inte är planens totala miljöpåverkan som avses utan endast den påverkan som kan antas uppkomma med anledning av ändringen. Ändringen av planen kan t.ex. avse en del av vägens sträckning eller utformningen av vägen. Det senare skulle t.ex. kunna handla om höjdläget på vägen.

I *andra stycket* anges med vilka samråd alltid ska ske trots att ett förenklat förfarande tillämpas. Denna krets utökas från att enbart gälla ägare till fastighet som ska tas i anspråk till att omfatta ägare till mark eller annat utrymme samt innehavare av särskild rätt till sådan mark eller sådant utrymme. Mark får här även anses omfatta vattenområde. Begreppet utrymme infördes med regleringen av tredimensionell fastighetsbildning och avser fastigheter under och ovanför markytan, t.ex. för en tunnel eller en viadukt. Innehavare av särskild rätt definieras i 3 b § första stycket. Det gäller nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.4.

15 b §

Paragrafen är ny.

Enligt *första stycket* ges möjligheter till förenkling av samråd enligt väglagen i de fall samråd för samma åtgärd genomförs enligt plan- och bygglagen (2010:900). En 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 vägplanen, det avgörande är att vägen är densamma i detaljplanen som i vägplanen. En motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 16 § plan- och bygglagen (2010:900).

Det är inte möjligt att med stöd av här aktuell paragraf helt avstå från samråd enligt väglagen. Innebörden är att samrådet enligt väglagen i dessa fall inte behöver omfatta detaljerna när det gäller vägens närmare

lokalisering och utformning. Med detaljer avses den planering som enligt nuvarande regelverk görs i arbetsplaneskedet. Som framgår ovan kan bestämmelsen tillämpas både i de fall det redan finns en detaljplan som gäller vägen eller i de fall det pågår ett arbete med en sådan plan. I de fall det redan finns en gällande plan som omfattar vägen måste Trafikverket i samråd med kommunen bedöma om detaljplanen kan utgöra underlag för planeringen. Det bör göras inom ramen för planeringen och samrådet enligt väglagen. En förutsättning för detta är att samråd skett med alla dem som omfattas av väglagens samråds-krets. En avgörande fråga för den bedömningen är om utredningen i detaljplaneärendet alltjämt är aktuell och om den är tillräcklig för vägplanen. För att klargöra huruvida en samordning av samrådet kan ske måste det bl.a. avgöras om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I så fall krävs en miljökonsekvensbeskrivning som är tillräcklig och aktuell, jfr. 16 c §. Det betyder att miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla kraven i lag och förordning som genomför det s.k. 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 direktiv 97/11/EG). Av praxis följer att samrådet utgör en integrerad del av arbetet med upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådet ska inledas tidigt när det finns möjligheter att påverka lokaliseringsfrågan.

Enligt paragrafens *andra stycke* är det möjligt att komplettera samrådet med dem som inte omfattats av samrådet i detaljplaneärendet. Det bör dock noteras att det samråd som regleras i paragrafen gäller vägens lokalisering och utformning i detalj. Brister i tidiga samråd rörande miljökonsekvensbeskrivningen kan inte läkas genom denna bestämmelse.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.3.

15 c §

Bestämmelsen, som finns redan i nuvarande reglering, flyttas till denna nya paragraf. Paragrafen innehåller en hänvisning till miljöbalken och avser de situationer ett vägbygge antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land. Enligt 6 kap. 6 § miljöbalken ska i de fallen den ansvariga myndigheten informera den ansvariga myndigheten i det landet och ge den berörda staten och den där berörda allmänheten möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om planerna och miljökonsekvensbedömningen.

16 §

I paragrafen regleras förfarandet för projekt som ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken fram till överlämnandet.

Enligt *första stycket* ska den som avser att bygga vägen, oftast Trafikverket, på motsvarande sätt som görs i dag med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Enligt nuvarande reglering ska regeringens prövning ske på grundval av en upprättad vägutredning. I den nu föreslagna sammanhållna planeringsprocessen kommer en vägutredning inte att upprättas. Tidpunkten för när ärendet ska överlämnas anknyter därför i stället till hur långt planeringsprocessen framskridit. Överlämnandet ska ske när den som avser att bygga vägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Med alternativ avses vanligtvis alternativa vägsträckningar. Olika alternativ kan dock avse samma

vägsträckning om det finns väsentliga skillnader i utformningen av vägen, t.ex. med eller utan tunnel. De alternativ som presenteras ska alla tillgodose vägens ändamål och framstå som rimliga att genomföra vid en samlad bedömning. Att ett alternativ är tänkbart innebär inte att det med nödvändighet är rimligt enligt denna bestämmelse. Om det endast finns ett rimligt alternativ är det endast detta som ska presenteras.

I *andra stycket* regleras vilket underlag som ska finnas i ärendet vid överlämnandet till regeringen. Den som avser att bygga vägen ska på samma sätt som gäller i dag ansvara för beredningen av ärendet (jfr 23 b § vägkungörelsen [1971:954]). Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för prövningen. Underlaget ska hämtas från den pågående planeringsprocessen. Det kommer således ha tagits fram enligt bestämmelserna för vägplan när det gäller samråd och bedömning av betydande miljöpåverkan.

Vilka bestämmelser i väglagen som tillämpas anges i paragrafen. Även om 15 b §, som handlar om att samråd om en vägs lokalisering och utformning i detalj i vissa angivna fall inte behöver ske, av naturliga skäl inte kan tillämpas i detta tidiga skede av projekteringen, finns det inget som hindrar att man i den fortsatta hanteringen av ett projekt som tillåt-lighetsprövas av regeringen tillämpar denna bestämmelse. Innan ärendet överlämnas till regeringen ska kungörelse samt gransknings- och remiss-förfarande genomföras. Det innebär att allmänheten, miljöorganisationer m.fl. har möjlighet att lämna synpunkter på den rangordning som gjorts och på utredningen i övrigt.

Av *tredje stycket* framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven enligt miljöbalken och ha godkänts av berörd länsstyrelse innan ärendet kungörs. Det bör dock framhållas att miljö-konsekvensbeskrivningen i detta tidiga skede inte kan vara lika utförlig som vid prövningen av att fastställa vägplanen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.3.3.

16 a §

I paragrafen regleras vilket innehåll en vägplan ska ha och vilket underlag som ska finnas till planen. Paragrafen har både redigerats om och fått ett delvis förnyat innehåll.

Enligt *första stycket* ska vägplanen innehålla en karta över plan-området. Kartan ska visa vägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen och för att bygga den. Med uttrycket ”för att bygga vägen” avses behov av tillfälliga nyttjanderätter för t.ex. upplag och baracker under byggtiden. Av kartan ska framgå vilka områden som avses och på vilket sätt, och i de fall det gäller tillfälliga nyttjanderätter under vilken tid, de behöver tas i anspråk. Enligt *punkt 1* ska planen innehålla uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska utföras. Kravet är nytt i väglagen men förekommer redan i dag vad gäller järnvägsplaner enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Bestämmelsen avser skyddsåtgärder och försiktighetsmått under drifts-skedet.

Punkt 2 i första stycket är ny. Enligt bestämmelser i miljöbalken undantas verksamheter och åtgärder som ryms inom en fastställd väg-

eller järnvägsplan från vissa förbud och skyldigheter enligt balken. Det gäller förbud att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön inom ett biotopskyddsområde (7 kap. 11 och 11 a §§ miljöbalken). Det gäller även strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 15 och 16 §§ miljöbalken samt skyldigheten att anmäla en verksamhet eller en åtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 och 6 a §§. Av den här aktuella bestämmelsen framgår att vägplanen ska innehålla uppgifter om de verksamheter och åtgärder för vilka den som avser att bygga vägen avser att nyttja dessa möjligheter till undantag. Länsstyrelsen kan på detta sätt se till att de miljöhänsyn som de aktuella bestämmelserna i miljöbalken syftar till att säkerställa i stället tillgodoses inom ramen för vägplanen. Länsstyrelsen är tillförsäkrad inflytande i frågan genom att vägplanen endast kan fastställas om länsstyrelsen tillstyrker detta. Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.8.

Genom *punkt 3* införs en ny bestämmelse som innebär att det av planen ska framgå vilka åtgärder som med stöd av kommunens medgivande undantas från krav på bygglov för anläggningar. Åtgärder som undantas från lovkravet utgör en del av vägens utformning och omfattas därmed av samrådskravet enligt 14 b §. Undantag från bygglovsplikten förutsätter att en motsvarande möjlighet till undantag införs i plan- och byggförordningen (2011:338).

Av *andra stycket* framgår vilket underlag som ska finnas till planen. Enligt *punkt 1* ska det finnas en redovisning av motiven till valet av lokalisering och utformning av vägen. I anslutning härtill ska det också finnas en redogörelse för de alternativ som övervägts.

Enligt *punkt 2* ska det finnas en samrådsredogörelse. I samrådsredogörelsen ska de synpunkter som kommit fram under samrådet sammanställas. Av redogörelsen ska det också framgå hur synpunkterna har beaktats i planen. Av *punkt 3* framgår att det tillsammans med planen ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Vilka krav som ställs på en MKB framgår av 16 b § där det hänvisas till miljöbalkens bestämmelser. I 16 d § finns generella undantag från kravet på MKB.

Enligt *punkt 4* ska de övriga uppgifter som behövs för att genomföra planen finnas med i beskrivningen. Om det bedöms erforderligt kan det införas generella bestämmelser i förordning om sådana uppgifter (jfr bemyndigande i 17 c §).

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.2.

16 b §

Paragrafen är ny, även om innehållet i sak förekommer i andra bestämmelser i nuvarande reglering.

Av *första stycket* framgår att en miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas som underlag för en vägplan för projekt med betydande miljöpåverkan ska uppfylla kraven på innehåll enligt 6 kap. 7 § miljöbalken.

Enligt *andra stycket* ska på motsvarande sätt som görs i dag en miljökonsekvensbeskrivning godkännas av berörda länsstyrelser. Enligt nuvarande regler ska detta ske innan den tas in i arbetsplanen. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen i fortsättningen lagtekniskt ska definieras som ett underlag till planen, och alltså inte tas in i denna, måste bestämmelsen formuleras på annat sätt. Godkännandet ska i stället ske innan miljökonsekvensbeskrivningen kungörs enligt 17 §.

16 c §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen tydliggörs att det inte är nödvändigt att upprätta en särskild miljökonsekvensbeskrivning i vägärendet om det finns en miljökonsekvensbeskrivning i detaljplaneärendet som kan användas.

Av *punkt 1* framgår att en förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att vägplanen enbart gäller åtgärder som också 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 i vägplanen.

Enligt *punkt 2* krävs också att den miljökonsekvensbeskrivning som upprättats i detaljplaneärendet ska tas in i vägärendet. Miljökonsekvensbeskrivningen måste också vara aktuell och tillräcklig för vägärendet. Även en miljökonsekvensbeskrivning som upprättats i detaljplaneärendet ska enligt 16 b § andra stycket godkännas av länsstyrelsen innan den kungörs.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.3.

16 d §

Paragrafen, som är ny, innehåller undantag från kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. 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 av förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt 15 § krävs dock alltid ett beslut från länsstyrelsen i frågan på samma sätt som om verksamheten inte omfattas av förordning. Länsstyrelsens prövning innefattar i de fallen en bedömning av om det aktuella projektet kan anses falla inom ramen för de verksamheter som beskrivs i förordningen.

Om en miljökonsekvensbeskrivning inte behövs, ska det i stället finnas uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön. Det 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. Bestämmelsen innebär att det för verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kommer att krävas mindre utredning.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.7.

17 §

Av *första stycket* framgår att det är den som avser att bygga en väg ska kungöra och låta granska ett förslag till vägplan. I de allra flesta fall är det Trafikverket som bygger vägar, men det kan även finnas kommuner som bygger allmän väg. Det har skett en anpassning av terminologin till den nya plan- och bygglagen (2010:900). Detaljerna för förfarandet för kungörande och granskning kommer dock även fortsatt att regleras i förordning (f.n. vägkungörelsen (1971:954)). Det gäller t.ex. skyldigheten att hålla förslaget och underlaget tillgängligt för allmänheten, utställelse, bestämmelser om vilken granskningstid som ska gälla och vilka personer som ska underrättas särskilt. Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättats ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten i

enlighet med bestämmelserna i miljöbalken. Undantag från det generella kravet på kungörande och granskning finns i 17 a och 17 b §§.

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 plan- och bygglagen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.3.

17 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller undantag från huvudregeln att ett förslag till vägplan ska kungöras och granskas. Undantaget gäller vid ändring av en plan för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt.

I *punkt 1* anges att det inte är den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan endast miljöpåverkan till följd av ändringen. I *punkt 2* har en anpassning gjorts till nuvarande reglering i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. 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 innefatta innehavare av annan särskild rätt. Lagtekniskt sker detta genom att det i bestämmelsen användas uttrycket innehavare av särskild rätt definieras i 3 b §.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.4.

17 b §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär undantag från kravet på kungörelse för vägplaner av mindre betydelse. Tre förutsättningar ska vara uppfyllda för att det förenklade förfarandet ska få användas. Enligt *punkt 1* får förslaget till vägplan inte vara av stor vikt eller ha principiell betydelse. Enligt *punkt 2* får förslaget inte medföra en betydande miljöpåverkan och av *punkt 3* framgår att det ska sakna intresse för allmänheten. Motsvarande rekvisit gäller för förenklat planförfarande enligt 5 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900), jfr prop. 2009/10:170 s. 242 och 441. Enligt *andra stycket* är det i de fall kriterierna i första stycket är uppfyllda tillräckligt att den som avser att bygga vägen (oftast Trafikverket) ger länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att lämna synpunkter. Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.2.

17 c §

Paragrafen är ny och innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter. Det gäller t.ex. ytterligare regleringar om vad samrådet enligt 14 b § ska omfatta. I 14 b § regleras samrådsskyldigheten för hela den fysiska planeringsprocessen, från ett tidigt stadium fram till fastställelse av planen. Det har bedömts föreligga behov av att i förordning precisera t.ex. vad som krävs vid samrådet när undantag från bygglov för vissa anläggningar ska göras i vägplanen (jfr 14 b § fjärde stycket och 16 a § första stycket 3).

Bemyndigandet omfattar även möjligheter att meddela föreskrifter om krav på innehåll i en vägplan och på det underlag som ska fogas till planen.

18 §

Paragrafen ändras så att det av *första stycket* framgår att en vägplan ska fastställas av Trafikverket. Det gäller även om det är någon annan än Trafikverket som avser att bygga vägen.

I *andra stycket* regleras den situationen att Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. I likhet med vad som gäller redan enligt nuvarande reglering ska frågan om fastställelse då hänskjutas till regeringen för prövning.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen, om det finns en sådan, samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas när vägplanen fastställs. Vidare framgår att beslutet att fastställa planen ska kungöras (jfr 6 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och artikel 8 i MKB-direktivet).

18 a §

Paragrafen är ny. I *första* och *andra styckena* finns bestämmelser om giltighetstid för ett beslut att fastställa en vägplan. Möjligheten att förlänga giltighetstiden för en vägplan begränsas till två år. Förlängning av giltighetstiden får endast ske om det föreligger synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga om en detaljplan som avser samma väg har överklagats och målet inte slutligt avgjorts när den ordinarie giltighetstiden för fastställelsebeslutet löper ut. Det den instans som slutligt fastställt planen som fattar beslut om förlängning av giltighetstiden. Det betyder att i de fall frågan om fastställelse överlämnats till regeringen för prövning enligt 18 § andra stycket, fattar regeringen också eventuellt beslut om förlängning. Detsamma gäller om fastställelsen underställs regeringens prövning efter ett överklagande.

Enligt *tredje stycket* ska ett beslut om att förlänga giltighetstiden av ett fastställelsebeslut kungöras. Detta gäller redan enligt nuvarande reglering.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.9.

18 b §

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* framgår att ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas om förhållandena efter beslutet har förändrats på ett sätt som innebär att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda. Bestämmelsen finns redan i nuvarande reglering för järnvägsplaner i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Eftersom vägbyggnadsprojekt ofta handlar om ingrepp i annans fastighet och därmed påverkar enskilda har det ansetts viktigt att det så snabbt som möjligt klargörs att man inte avser att gå vidare med planen. Om beslutet att fastställa planen har meddelats av regeringen, ska regeringen också fatta beslut om ett eventuellt upphävande. I annat fall ska Trafikverket upphäva beslutet.

Av *andra stycket* framgår att beslut att upphäva en plan ska kungöras.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

Av *andra stycket* framgår att det är den instans som fastställt planen som också ska upphäva den. Det betyder att Trafikverket upphäver planen om fastställelsebeslutet kommer därifrån och regeringen upphäver beslut som den fattat, dvs. dels sådana som hänskjutits till regeringen på grund av att Trafikverket och länsstyrelsen har haft olika uppfattning (18 § andra stycket), dels fastställelsebeslut som överklagats till regeringen.

19 §

Paragrafen ändras med anledning av att termen arbetsplan ersätts av vägplan och att nu samtliga vägplaner ska fastställas. Det finns dock mindre åtgärder som inte anses utgöra byggande av väg enligt 10 §. För att utföra sådana åtgärder finns det inte något krav på att upprätta en vägplan. (Jfr avsnitt 7.5.3 och 7.5.1).

20 §

Paragrafen ändras med anledning av att termen arbetsplan ersätts av vägplan. Det görs även vissa rent språkliga justeringar. När en väg byggs får oväsentliga avvikelser göras från vägplanen. Det betyder att ändringen inte får medföra mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen (jfr 10 § tredje stycket som handlar om åtgärder på befintlig väg som inte ska anses utgöra ”byggande av väg” och därför inte kräver fysisk planering). Om en avvikelse från planen inte kan anses vara oväsentlig, får i stället förfarandet för ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt tillämpas enligt 15 a och 17 a §§.

20 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om samordning av planeringen av vägar och järnvägar.

Enligt *första stycket* får en vägplan och en järnvägsplan 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. Förfarandet enligt 14 b–18 §§ denna lag överensstämmer dock med bestämmelserna i 2 kap. 2–16 §§ lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Förfarandet får utmynna i ett gemensamt plandokument som innehåller både en väg- och en järnvägsplan och som fastställs av Trafikverket genom ett beslut. Det gemensamma beslutet har sin rättsliga grund i såväl väglagen som lagen om byggande av järnväg 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 får ett överklagande ske med stöd av 5 kap. 1 eller 1 a § lagen om byggande av järnväg. Tiden för överklagande överensstämmer och regeringen är i bägge fallen överprövande instans.

I *andra stycket* regleras möjligheten att ta in en åtgärd som utgör byggande av järnväg i en vägplan. Det rör sig i dessa fall om åtgärder som är en följd av vägprojektet. Behovet av järnvägsåtgärden behöver inte vara känd när arbetet med vägplanen inleds utan åtgärden kan tas in i den pågående planeringsprocessen. Motsvarande möjlighet att låta en

järnvägsplan innefatta åtgärder som utgör byggande av väg finns i 2 kap. 20 § andra stycket lagen om byggande av järnväg. I vilken utsträckning väglagen respektive lagen om byggande av järnväg ska tillämpas på sådana åtgärder regleras i 14 a § andra stycket väglagen och 2 kap. 1 § tredje stycket lagen om byggande av järnväg.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.6.

28 §

Bestämmelsen innebär att en vägplan i vissa fall ska upprättas för drifts-åtgärd. I *första stycket* görs följdändringar vad gäller terminologi och hänvisningar. Enligt nuvarande lydelse av bestämmelsen kan de förenklingsmöjligheter för planförfarandet som gäller för ombyggnad av väg tillämpas för en sådan plan. Det förenklade förfarandet för ombyggnad kommer inte att finnas kvar. I stället blir de nya reglerna om ändring av en plan för ett ännu inte färdigställt vägbygge i 15 a och 17 a §§ tillämpliga.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den innebär att det i färre fall kommer att krävas en vägplan för driftsåtgärder. 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 undantagsbestämmelse för åtgärder som avser byggande av väg finns i 10 § tredje stycket.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.1.

30 §

I paragrafen anges vad vägrätt innefattar. Bestämmelsen följdändras med anledning av att vägrätt enligt 31 § föreslås även kunna grundas på en skriftlig överenskommelse. Vidare ändras begreppet arbetsplan till vägplan.

31 §

I paragrafen regleras hur vägrätt uppkommer. Bestämmelsen kompletteras så att vägrätt även kan uppkomma för sådana mindre åtgärder som enligt 10 § tredje stycket och 28 § andra stycket inte kräver en vägplan, dvs. inte kräver fysisk planering. 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 samtycker till 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.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.1.

35 §

Paragrafen ändras endast redaktionellt. Har det i en vägplan för ett vägbyggnadsprojekt avsatts mark eller annat utrymme för att bygga vägen ska nyttjanderätt till marken eller utrymmet upplåtas för den tid som anges i planen. Det kan t.ex. handla om mark för upplag eller liknande ändamål som behövs under byggtiden.

48 §

I paragrafen regleras förbud att inom det i en vägplan angivna vägområdet vidta åtgärder som försvårar områdets användning för vägändamål. Bestämmelsen ändras i huvudsak endast språkligt, främst för att anpassa den till den nya terminologin.

I paragrafens *fyjärde stycke* anges att väghållningsmyndigheten i samband med tillstånd får meddela de ”villkor” som behövs i stället för som tidigare de ”föreskrifter” som behövs. Detta eftersom det rör sig om villkor i beslut som gäller i ett enskilt fall..

55 a §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en bestämmelse som innebär att fastighetsägare har rätt att begära inlösen av mark i ett tidigare skede än vad som gäller enligt nuvarande reglering. Fastighetsägare ges rätt att begära inlösen av mark eller utrymme som enligt en lagakraftvunnen vägplan ska användas för vägändamål. Motsvarande gäller redan för järnväg enligt 4 kap. 2 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Enligt nuvarande reglering krävs att vägrätt uppkommit för att ersättning ska utgå, dvs. utöver en gällande vägplan ska vägens sträckning tydligt ha utmärkts på marken och vägarbetet inom fastigheten påbörjats. Bestämmelsen utgör en skyddsregel för fastighetsägaren. Avsikten är dock inte att den ska ersätta huvudregeln att ersättning lämnas vid vägrätternas uppkomst. Normalt ska den som avser att bygga vägen (oftast Trafikverket) ha inlett förhandlingar med fastighetsägarna om ersättning för vägrätt redan innan vägplanen fått laga kraft. Om det finns en överenskommelse om vilken ersättning som ska betalas för vägrätten ska denna bestämmelse inte tillämpas. Paragrafen ska inte heller tillämpas om vägrätt har uppkommit.

Av *andra stycket* framgår att ersättningen ska bestämmas enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen på motsvarande sätt som gäller för ersättning för uppkommen vägrätt enligt 55 § andra stycket. Om fastighetsägaren och den som avser att bygga vägen inte kommer överens om inlösen och ersättning ska frågan avgöras av mark- och miljödomstol enligt 66 §.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.6.2.

55 b §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen ger i vissa undantagsfall fastighetsägaren rätt till inlösen av fastigheten vid en ännu tidigare tidpunkt än vad som följer av 55 a §, dvs. redan innan det finns en lagakraftvunnen vägplan.

I *första stycket* regleras förutsättningarna för att en skyldighet att lösa in en fastighet ska uppkomma. En grundläggande förutsättning är att fastighetsägaren begär inlösen och det bedöms sannolikt att fastigheten eller del av denna kommer att användas för vägändamål. Normalt ska planeringsarbetet ha drivits långt för att detta rekvisit ska anses uppfyllt. Så länge Trafikverket (eller annan som avser att bygga vägen) arbetar med flera alternativa korridorer kan det endast i undantagsfall anses sannolikt att vägen kommer att dras över en viss fastighet. Fastighetsägaren ska också kunna visa att det föreligger synnerliga skäl för

begäran. Rekvisitet innebär att bestämmelsen ska användas endast 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, på grund av det planerade vägbygget, skulle få orimliga konsekvenser. Det skulle kunna röra sig om svår sjukdom, dödsfall eller skilsmässa. Det torde i de allra flesta fall krävas att en bostadsbyggnad finns på fastigheten för att rekvisitet synnerliga skäl ska anses vara för handen. Det kan dock inte helt uteslutas att det i någon situation skulle kunna anses föreligga synnerliga skäl för inlösen även av en fastighet utan bostadsbyggnad. Vad som anses utgöra synnerliga skäl bör utvecklas genom domstolspraxis.

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 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 om det finns synnerliga skäl. För att hela fastigheten ska lösas in krävs således att det kan visas synnerliga skäl för detta.

Av *andra stycket* framgår att ersättningen ska bestämmas i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen på motsvarande vis som gäller för ersättning enligt 55 § andra stycket, dvs. då det uppkommit vägrätt.

Om fastighetsägaren och den som avser att bygga vägen (oftast Trafikverket) inte kommer överens om inlösen och ersättning, ska frågan avgöras av mark- och miljödomstol enligt 66 §.

Det föreslås en motsvarande bestämmelse i 4 kap. 2 a § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.6.2.

66 §

Paragrafen reglerar den situationen att en fastighetsägare och den som avser att bygga vägen inte lyckas träffa någon överenskommelse om ersättning för fastighetsintrånget. Frågan ska i de fallen av endera parten hänskjutas till prövning av behörig mark- och miljödomstol genom att talan där väcks. Paragrafen kompletteras med hänvisningar till de nya bestämmelserna i 55 a och 55 b §§. Paragrafen förenklas också språkligt.

69 §

Paragrafen reglerar fördelning av rättegångskostnader. Bestämmelsen kompletteras i andra stycket med hänvisningar till de nya paragraferna om inlösen, 55 a och 55 b §§.

74 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om rätt att överklaga, ändras inte i sak. Det görs i andra stycket vissa justeringar med anledning av den omdisponering som gjorts i de materiella bestämmelser det hänvisas till.

75 a §

Paragrafen justeras med anledning av att begreppet arbetsplan ersätts av vägplan.

76 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att överklaga. Bestämmelser om Naturvårdsverkets rätt att överklaga upphävs. Det införs ett nytt *tredje stycke*. En rätt att överklaga Trafikverkets beslut införs för regionala kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan. Även kommunernas överklaganderätt ges uttryckligt stöd i lagen även om de redan sedan tidigare har ansetts ha rätt att överklaga.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.2.

77 §

Paragrafen, som handlar om när beslut enligt väglagen börjar gälla, justeras endast på grund av ny terminologi och för att förenkla språket.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

1 kap.

1 kap. 1 §

Paragrafen innehåller grundläggande definitioner och avgränsning av lagens tillämpningsområde.

Andra stycket ändras. Lagen blir frivillig för byggande av tunnelbana och spårväg i de fall det finns en detaljplan för området och byggnationen ska ske i enlighet med denna. Det innebär att det av detaljplanen ska framgå att marken ska användas för spårväg eller tunnelbana och hur anläggningarna ska utformas. Det måste under detaljplaneprocessen ha 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 utgör inte tillräcklig grund för att en spårväg eller tunnelbana ska kunna byggas med stöd av planen. I sådana fall krävs antingen att detaljplanen ändras eller att det upprättas en järnvägsplan.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.4.

1 kap. 2 §

I paragrafens första stycke anges vad som avses med begreppet byggande av järnväg. Definitionen begränsas jämfört med nuvarande lydelse till att omfatta dels att anlägga en ny järnväg, dels att bygga om en järnväg. Den tidigare definitionen innefattade även ”att lägga om spår i ny sträckning”. En omläggning kommer fortsättningsvis ofta att hänföras till begreppet att anlägga en ny järnväg. I andra fall, då omläggningen sker i direkt anslutning till befintlig sträckning, kan åtgärden i stället anses utgöra en ombyggnad. 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 drifts- och underhållsåtgärder, som syftar till att vidmakthålla eller återskapa anläggningens standard och funktion.

I ett nytt *andra stycke* undantas små och okomplicerade åtgärder från begreppet byggande av järnväg. Det innebär att kraven på formell fysisk

planering inte gäller för dessa åtgärder. Motsvarande gäller vid byggande av väg enligt 10 § tredje stycket väglagen (1971:948). Tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att undantaget ska gälla. För det *första* gäller undantaget endast för åtgärder på befintlig järnväg. För det *andra* får åtgärden inte medföra mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen. Utgångspunkten för bedömningen ska vara den omgivningspåverkan som den befintliga järnvägen redan ger upphov till. Bedömningen ska göras av den tillkommande påverkan som den aktuella åtgärden orsakar. 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 får dock påverkan normalt anses mer än marginell oberoende av hur omgivningen ser ut. Som en *tredje* förutsättning för att undantagsbestämmelsen ska få tillämpas anges att mark inte ska behöva tas i anspråk med tvång. Så är fallet om åtgärden ryms inom befintligt järnvägsområde, om staten eller kommunen redan äger marken eller om markåtkomsten ordnas på frivillig väg.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.1.

1 kap. 4 §

Första stycket, som anger att en järnväg ska anläggas och utformas på ett sätt som innebär att ändamålet med järnvägen uppnås med minsta möjliga intrång på motstående intressen, ändras endast språkligt. Paragrafen motsvarar 13 § väglagen (1971:948).

Paragrafens *andra stycke* flyttas hit från nuvarande 2 kap. (1 c §) som i denna lagrådsremiss föreslås upphävas och ersättas av ett nytt kapitel. Genom bestämmelsen preciseras innehållet i det första stycket när det gäller olägenheter som orsakar enskilda i samband med att mark eller annat utrymme tas i anspråk med tvång. De fördelar som uppnås med planen måste vid en avvägning överväga de nackdelar som uppstår för enskilda.

1 kap. 4 a §

Paragrafens *första stycke* är nytt. I bestämmelsen framhålls vikten av samordning i de fall användningen av ett mark- eller vattenområde även ska prövas enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen överensstämmer i sak med 2 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900). Motsvarande bestämmelse föreslås i denna lagrådsremiss också föras in i 13 a § väglagen (1971:948).

Den som handlägger ärenden enligt denna lag (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 den slutliga prövningen av ärendet omfattas av bestämmelsen. Samordning ska dock endast ske om det bedöms lämpligt. Det är inte möjligt att med stöd av denna bestämmelse göra undantag från lagens krav utan det handlar om att uppfylla lagens krav på ett så effektivt sätt som möjligt.

I *andra stycket* finns en hänvisning till miljöbalkens bestämmelser om planer och planeringsunderlag som är direkt tillämpliga vid den fysiska planeringen enligt denna lag. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 67). Bestämmelsen ersätter nuvarande hänvisningar till miljöbalken i 2 kap.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.1.

2 kap.

2 kap. 1 §

I paragrafens *första stycke* återfinns den övergripande bestämmelsen om den nya sammanhållna planeringsprocessen. Planeringen ska enligt bestämmelsen utmynna i en järnvägsplan.

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 en plankorsning som inte är byggande av järnväg. Bestämmelsen har hämtats från nuvarande 2 kap. 1 c § och föreslås nu endast ändras språkligt.

I *tredje stycket* införs en bestämmelse om utbytbarhet vad gäller planering enligt denna lag och väglagen (1971:948). I bland 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 den här aktuella bestämmelsen regleras i vilken utsträckning lagen om byggande av järnväg ska tillämpas om denna möjlighet utnyttjas. Bestämmelserna i denna lag om hur en järnvägsplan tas fram, fastställs och upphör ska inte tillämpas. Inte heller förfaranderegeln för tillåtlighetsprovningen ska tillämpas. I övrigt ska denna lag tillämpas. Vid tillämpningen av vissa av dessa bestämmelser har det betydelse att det finns en järnvägsplan (t.ex. 3 kap. 2 § och 4 kap. 1 och 2 §§). När järnvägen är reglerad i en vägplan ska planen därför likställas med en järnvägsplan. Det innebär bl.a. att den som ska bygga järnvägen med stöd av 4 kap. 1 § denna lag får lösa marken som enligt den gällande vägplanen (som likställs med en järnvägsplan) ska användas för järnvägen. Någon motsvarighet till vägrätt finns inte för byggande av järnväg.

Eftersom ingen järnvägplan 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.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.6.

2 kap. 2 §

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 järnvägsplan. I detta ligger att samrådet utgör en process som ska pågå löpande under planeringen. Samrådet ska omfatta de skeden som tidigare rymdes inom samrådet för förstudie och framåt. Detta tydliggörs genom andra meningen som anger att samråd ska avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Inriktningen på samrådet kommer dock

att variera beroende på hur långt planeringen framskridit. I första stycket regleras också samråds-kretsen i de fall projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samråd ska alltid ske med berörda länsstyrelser, kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Vidare ska, i de fall järnvägsbygget kan komma att påverka kollektivtrafiken, även den eller de regionala kollektivtrafikmyndigheter som berörs ingå i samråds-kretsen. Regional kollektivtrafikmyndighet ersätter begreppet trafik-huvudman och ska enligt 2 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik finnas i varje län från den 1 januari 2012.

I *andra stycket* regleras vilka samråds-kretsen utökas till i de fallen projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I enlighet med vad som gäller enligt miljöbalken för sådana projekt ska samråd även ske med övriga berörda statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Det gäller t.ex. miljöorganisa-tioner. Bestämmelsen motsvarar i sak i allt väsentligt nuvarande regler. När järnvägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet även omfatta miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. (Av 2 kap. 11 § denna lag framgår att i de fall järnvägen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behöver ingen miljö-konsekvensbeskrivning upprättas.

Av *tredje stycket* framgår att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen av järnvägsplanen. Bestämmelsen är utformad efter 6 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Syftet är att länsstyrelsen ska medverka till att den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen ska vara anpassad efter det enskilda projektets omfattning och svårighetsgrad. Avsikten är inte att länsstyrelsen ska ha detaljsyn-punkter på när olika uppgifter tas fram under planeringsprocessen och hur samrådet kring dessa organiseras.

Av *fjärde stycket* framgår att en berörd kommun under samrådet kan medge att undantag görs från bygglovsplikt för sådana åtgärder som följer av 6 kap. 1 § 2, 7 och 10 plan och byggförordningen (2011:338). Sådana åtgärder utgör en del av vägens utformning och omfattas därmed av samrådskravet. För att det ska vara möjligt att besluta om undantag från bygglovsplikten bör det krävas att frågan tas upp tidigt i den fysiska planeringsprocessen i samband med förberedelser och inledande samråd. Därigenom får alla berörda, inte minst kommuner och sakägare, tidigt besked om avsikten att göra undantag gällande bygglovsplikten i järn-vägsplanen. Förfarandet ska preciseras i förordning (jfr bemyndigande i 2 kap. 22 §).

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.6.

2 kap. 3 §

Bestämmelsen i *första stycket* ersätter nuvarande hänvisningar till bestämmelser i miljöbalken av motsvarande innebörd. Samrådet ska inledas så tidigt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Det betyder att samrådet bör inledas så snart som möjligt efter det att arbetet med järnvägsplanen har påbörjats.

Av *andra stycket* framgår att det är den som ska bygga järnvägen som ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt. Vad samrådsunderlaget i olika skeden ska innehålla framgår indirekt av

bestämmelsen om vad samrådet ska omfatta enligt 2 kap. 2 § första stycket, dvs. järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Underlaget i tidiga skeden av samrådet behöver anpassas till frågor som rör lokaliseringen av järnvägen, medan samrådet i senare skeden bör fokusera på utformningen av järnvägen. Samråd om miljöpåverkan ska dock fortgå under hela processen.

Frågor som rör bland annat biotopskydd (7 kap. 11 § miljöbalken), strandskydd (7 kap. 15 § miljöbalken) och anmälan för samråd (12 kap. 6 § miljöbalken) ska också ingå i samrådet. Detta är nödvändigt eftersom sådana verksamheter och åtgärder som listas i en fastställd järnvägsplan genom såväl gällande som nu föreslagna bestämmelser i balken (7 kap. 11 a och 16 §§ samt 12 kap. 6 a §) undantas från balkens förbud och skyldigheter i dessa avseenden. Det medför att miljöskyddet i stället måste tillgodoses inom ramen för framtagandet av järnvägsplanen. Länsstyrelsen tillförsäkras inflytande i frågorna genom sin möjlighet att inte godta fastställelse av planen. Frågan om fastställelse hänskjuts i de fallen till regeringen för prövning, jfr 2 kap. 16 § andra stycket.

Som ytterligare exempel på en fråga som ska behandlas under samrådet kan nämnas undantag från bygglovsplikten. Genom en fastställd järnvägsplan får undantag göras från bygglovsplikten enligt plan- och bygglagstiftningen för vissa anläggningar. Det gäller upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer, jfr 2 kap. 9 § första stycket 3. Om den som avser att bygga vägen har för avsikt att erhålla ett sådant undantag genom planen ska frågan behandlas under samrådet. En förutsättning för att ett undantag ska få göras genom järnvägsplanen är att kommunen under samrådet lämnar sitt medgivande, jfr 2 kap. 2 § fjärde stycket. Samrådet ska äga rum så tidigt som möjligt. Ett meningsfullt samråd rörande dessa frågor förutsätter dock att det av samrådsunderlaget framgår vilka anläggningar som avses. Avsikten är att kraven på samrådet i detta avseende ska preciseras i förordning med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 22 § 1.

Hur underlaget görs tillgängligt för dem som ingår i samrådskretsen kan variera. Vad som är lämpligt beror bl.a. på vem som är mottagare. När samråd ska ske med en berörd allmänhet 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 kan också vara ett alternativ eller komplement till övriga åtgärder. Samrådskretsen kan variera över tid. Ett exempel på när samrådskretsen kan förändras är när samrådet inleds i den mindre kretsen och länsstyrelsen senare beslutar att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I den fortsatta planeringen ska då samråd ske i den utökade samrådskretsen enligt 2 kap. 2 § andra stycket. När samrådet inleds är det inte heller 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 man tidigare inte samrått med.

2 kap. 4 §

I *första* och *andra* styckena finns bestämmelser om länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Beslut om betydande miljöpåverkan ska fattas under samrådet. Att det inte längre ska fattas efter samrådet

beror på att samrådet nu ska ske under en successiv och sammanhållen process. Länsstyrelsens bedömning av om projektet ska antas medföra betydande miljöpåverkan ska på motsvarande sätt som i dag göras dels utifrån föreskrifter som regeringen meddelat om att vissa verksamheter och projekt alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan och, om projektet inte finns listat i sådana föreskrifter, enligt de generella kriterier som finns i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Det handlar om projektets karaktäristiska egenskaper, projektets lokalisering och de möjliga effekternas karaktäristiska egenskaper.

Av 5 kap. 2 § denna lag framgår att länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan inte får överklagas.

Tredje stycket, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det finns ett motsvarande bemyndigande i 6 kap. 4 a § miljöbalken.

2 kap. 5 §

Genom paragrafen ges möjligheter att förenkla samrådet för en åtgärd som förutsätter en ändring av en gällande järnvägsplan för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt. Bestämmelsen har funnits sedan tidigare. Utöver rent språkliga justeringar görs ett förtydligande i första stycket punkt 2 att ett förenklat samrådsförfarande inte får äga rum om ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är inte den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan endast den miljöpåverkan som tillkommer till följd av ändringen.

Ändringen av planen kan t.ex. avse en del av järnvägens sträckning. Det kan också gälla järnvägens utformning, t.ex. höjdläget. Om järnvägens sträckning förändras väsentligt genom ändringen kan det inte anses vara fråga om en ändring av den tidigare plan. I sådana fall berörs regelmässigt inte enbart några få enskilda utan även allmänna intressen. Det blir då fråga om en ny plan som ska hanteras enligt vanliga regler.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.4.

2 kap. 6 §

Bestämmelsen är ny. Enligt *första stycket* ges möjligheter till förenkling av samrådet enligt denna lag när samråd för åtgärden sker enligt plan- och bygglagen (2010:900). Det finns en motsvarande bestämmelse i 5 kap. 16 § plan- och bygglagen som ger möjligheter till förenkling av samråd för åtgärder som prövas enligt denna lag.

En förutsättning för att paragrafen ska kunna tillämpas är att järnvägsplanen enbart gäller åtgärder som också 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 som i järnvägsplanen.

En skillnad i förhållande till vad som gäller enligt plan- och bygglagen är att det, med stöd av här aktuell bestämmelse, inte är möjligt att helt avstå från samråd enligt denna lag. Planeringen ska alltid inledas med ett samråd. Innebörden av bestämmelsen är i stället att samrådet inte behöver omfatta detaljerna när det gäller järnvägens närmare lokalisering

och utformning. Med detaljerna avses i princip den planering som enligt nuvarande reglering sker i järnvägsplaneskedet.

Bestämmelsen kan tillämpas i två 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 utgöra grund för planeringen. Detta bör göras inom ramen för samråd och planering enligt denna lag. En avgörande fråga i den bedömningen blir om utredningen i detaljplaneärendet alltjämt är aktuell och om den är tillräcklig för järnvägsplanen. För att det ska vara möjligt att avgöra dessa frågor måste det bl. a. klargöras om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet krävs en miljökonsekvensbeskrivning. Om en miljökonsekvensbeskrivning krävs är underlaget i detaljplaneärendet tillräckligt endast om det finns en miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller kraven i lag och förordning som genomför det s.k. 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 direktiv 97/11/EG). Gör Trafikverket (eller annan som ska bygga järnvägen) bedömningen att utredningen i detaljplaneärendet är tillräcklig och aktuell för järnvägsplanen behöver samrådet enligt denna lag inte omfatta detaljerna när det gäller järnvägens lokalisering och utformning. En förutsättning är att samråd skett med alla dem som omfattas av denna lags samråds-krets. Skulle detta emellertid inte vara fallet är det enligt *andra stycket* möjligt att komplettera samrådet genom att samråd sker med dem som ej tidigare omfattats. Det bör noteras att brister i tidiga samråd i rörande miljökonsekvensbeskrivningen inte kan läkas genom denna bestämmelse.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.3.

2 kap. 7 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till 6 kap. 6 § miljöbalken om samråd med ett annat land. Motsvarande gäller redan enligt nuvarande reglering.

2 kap. 8 §

I paragrafen regleras förfarandet för projekt som ska överlämnas till regeringen för tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken fram till överlämnandet.

Enligt första stycket ska, på motsvarande sätt som görs enligt nuvarande reglering, den som avser att bygga järnvägen (oftast Trafikverket) med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Enligt nuvarande reglering ska regeringens tillåtighetsprövning ske på grundval av en upprättad järnvägsutredning. I den nu föreslagna sammanhållna planeringsprocessen ska ingen järnvägsutredning upprättas. Tidpunkten för överlämnande till regeringen anknyter därför i stället till hur långt utredningen ska ha drivits. Överlämnande ska ske när den som avser att bygga järnvägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Med alternativ avses vanligtvis alternativa bansträckningar. Två olika alternativ kan dock avse samma bansträckning om det finns väsentliga skillnader i utformningen mellan alternativen, t.ex. med eller utan tunnel. Att ett alternativ är tänkbart

innebär inte att det med nödvändighet är rimligt enligt denna bestämmelse. De alternativ som ska presenteras för regeringen är sådana som vid en samlad bedömning framstår som rimliga att genomföra. Alla alternativ som prövas av regeringen måste tillgodose järnvägens ändamål. Om det endast finns ett rimligt alternativ är det endast detta som ska presenteras.

Andra stycket reglerar på motsvarande sätt som nuvarande reglering underlaget för tillåtlighetsprövningen. Underlaget ska hämtas från den pågående planeringsprocessen. Det kommer således att ha 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. Den som avser att bygga järnvägen ska också under granskningstiden skicka ärendet på en beredningsremiss. Avsikten är att granskningen och remissen ska ge regeringen ett fullgott beslutsunderlag.

Att en miljökonsekvensbeskrivning krävs vid tillåtlighetsprövning framgår av 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Av *tredje stycke* denna paragraf framgår på motsvarande sätt som nuvarande reglering att en miljökonsekvensbeskrivning 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 även i avsnitt 7.3.3.

2 kap. 9 §

I paragrafen regleras vilket innehåll en järnvägsplan ska ha och vilket underlag som ska finnas till planen.

Enligt *första stycket* ska järnvägsplanen innehålla en karta över planområdet. Kartan ska visa järnvägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme som behövs tas i anspråk för järnvägen och för att bygga denna. Med uttrycket för att bygga järnvägen avses behov av tillfälliga nyttjanderätter för t.ex. upplag och baracker. Det ska av kartan framgå dels vilka områden som avses, dels 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.

Planen ska vidare innehålla uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas. På motsvarande sätt som gäller i dag gäller detta skyddsåtgärder och försiktighetsåtgärder som ska vidtas under driftsskedet.

Punkten 2 i första stycket är ny. Enligt bestämmelser i miljöbalken undantas verksamheter och åtgärder som ryms inom en fastställd väg- eller järnvägsplan från vissa förbud och skyldigheter enligt balken. Det gäller förbud att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön inom ett biotopskyddsområde (7 kap. 11 och 11 a §§ miljöbalken). Det gäller även strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 15 och 16 §§ miljöbalken samt skyldigheten att anmäla en verksamhet eller en åtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 och 6 a §§. Av den här aktuella bestämmelsen framgår att vägplanen ska innehålla uppgifter om de verksamheter och åtgärder för vilka den som avser att bygga järnvägen avser att nyttja dessa möjligheter till undantag. Länsstyrelsen kan på detta sätt se till att de miljöhänsyn som de aktuella bestämmelserna i

miljöbalken syftar till att säkerställa i stället tillgodoses inom ramen för järnvägsplanen. Länsstyrelsen är tillförsäkrad inflytande i frågan genom att vägplanen endast kan fastställas om länsstyrelsen tillstyrker detta. Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.8.

I *punkt 3* införs en ny bestämmelse som innebär att det av planen ska framgå vilka åtgärder som, med stöd av kommunens medgivande undantas från krav på bygglov för anläggningar. Åtgärder som undantas från lovkravet utgör en del av järnvägens utformning och omfattas därför av samrådskravet enligt 2 kap. 2 §. Undantag från bygglovsplikten förutsätter att en motsvarande möjlighet till undantag införs i plan- och byggförordningen (2011:338).

Av *andra stycket*, som är delvis nytt, framgår vilket underlag som ska finnas tillsammans med järnvägsplanen. Enligt *punkt 1* ska det finnas en redovisning av motiven för valet av lokalisering och utformning av järnvägen. Det innebär att det ska framgå vilka alternativ som har övervägts. Enligt *punkt 2* ska det finnas en samrådsredogörelse. I denna ska de synpunkter som kommit fram under samrådet sammanställas och det ska finnas en redogörelse för hur dessa synpunkter har beaktats i planen. Enligt *punkt 3* ska det även finnas en miljökonsekvensbeskrivning som underlag till järnvägsplanen. Vilka krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning framgår av 2 kap. 12 §. I 2 kap. 10 och 11 §§ finns bestämmelser som modifierar det generella kravet på en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt *punkt 4* ska även övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet finnas som underlag till planen.

Mer detaljerade krav om vilka uppgifter som ska finnas i järnvägsplanen och som underlag till denna får preciseras genom föreskrifter i förordning (jfr bemyndigande i 2 kap. 22 §).

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.2.

2 kap. 10 §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen i *första stycket* tydliggörs att det inte nödvändigt att upprätta en särskild miljökonsekvensbeskrivning i järnvägsärendet om det finns en sådan i detaljplaneärendet som kan användas.

Av *punkt 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 järnvägsplanen som i detaljplanen.

Enligt *punkt 2* krävs att miljökonsekvensbeskrivningen som upprättas i detaljplaneärendet tas in i järnvägsärendet och är aktuell och tillräcklig för att utgöra underlag för prövningen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.3.

2 kap. 11 §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller ett undantag från kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Undantaget gäller för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är länsstyrelsen som avgör huruvida ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte (jfr 2 kap. 4 §). Att ett projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan framgår i vissa fall av

förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. I dessa fall innefattar länsstyrelsens prövning en bedömning av om åtgärderna ska anses utgöra ett projekt som listas i förordningen. Det underlag som länsstyrelsen behöver för prövningen ska den som avser att bygga järnvägen (oftast Trafikverket) ta fram vid inledande planering och samråd.

Om en miljökonsekvensbeskrivning inte behövs, ska det i stället finnas uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön. Uppgifterna behövs för att det vid fastställandet av järnvägsplanen ska finnas underlag för att bedöma miljöeffekterna av projektet. Av 1 kap. 3 § följer att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas i vanlig ordning. Den här aktuella undantagsbestämmelsen innebär dock att det kommer att krävas mindre underlag för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan än för andra.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.7.

2 kap. 12 §

Av *första stycket* framgår på motsvarande sätt som i dag att den miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas som underlag till en järnvägsplan ska uppfylla kraven på innehåll enligt 6 kap. 7 § miljöbalken.

Enligt *andra stycket* ska en miljökonsekvensbeskrivning på motsvarande sätt som görs i dag godkännas av berörda länsstyrelser. Hittills har ett sådant godkännande krävts innan miljökonsekvensbeskrivningen tas in i järnvägsplanen. Genom förslagen i denna lagrådsremiss ska miljökonsekvensbeskrivningen inte tas in i planen utan utgöra ett underlag till denna. Bestämmelsens utformning har därför ändrats något. Länsstyrelsens godkännande ska ske innan miljökonsekvensbeskrivningen kungörs enligt 13 §.

Det har inte bedömts föreligga behov av att ha specialregler för vad en miljökonsekvensbeskrivning för järnväg ska innehålla. På motsvarande sätt som gäller för miljökonsekvensbeskrivningen för andra verksamheter kan de föreskrifter som kan behövas meddelas som verkställighetsföreskrifter till miljöbalken.

2 kap. 13 §

Enligt *första stycket* ska den som avser att bygga en järnväg kungöra förslaget till järnvägsplan och låta det granskas. Bestämmelsen har anpassats till den terminologi som används i den nya plan- och bygglagen (2010:900). Detaljerna för förfarandet ska regleras i förordning. Det gäller t.ex. skyldigheten att hålla förslaget och underlaget tillgängligt, utställelse, vilken granskningstid som ska gälla och vilka personer som ska underrättas särskilt. Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättats ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket*, som är ny, får kungörandet av förslaget till järnvägsplan i vissa fall samordnas med kungörandet av ett förslag till detaljplan som gäller järnvägen. Bestämmelsen har utformats med 5 kap. 19 § tredje stycket plan- och bygglagen som förebild. Skyldigheten att hålla handlingarna tillgängliga under utställningstiden regleras för närvarande i förordningen om byggande av järnväg. Dessa bestämmelser bör ändras så att denna skyldighet, vad gäller information som finns i detaljplaneärendet, får fullgöras genom att hålla en kopia av

handlingar i det ärendet tillgängliga (jfr 5 kap. 21 § andra stycket plan- och bygglagen). Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.3.

2 kap. 14 §

Paragrafen är ny. Det finns dock redan i nuvarande reglering bestämmelser om förenklat kungörelse och granskningsförfarande. Bestämmelsen innehåller undantag från huvudregeln i 2 kap. 13 § att ett förslag till järnvägsplan ska kungöras och granskas. Undantaget gäller för ändring av en plan för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

Enligt *punkt 1* utgör en grundläggande förutsättning för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämpning att åtgärden eller åtgärderna inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av punkt 1 följer också att det inte är den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan miljöpåverkan till följd av ändringen. Som ytterligare en förutsättning gäller enligt *punkt 2* att någon annans mark eller utrymme, eller särskild rätt till sådan mark eller utrymme, inte behöver tas i anspråk med tvång.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.4.

2 kap. 15 §

Paragrafen, som är ny, innehåller undantag från kravet på kungörelse av ett förslag till järnvägsplan enligt 2 kap. 13 §. Det gäller järnvägsplaner som bedöms vara av liten betydelse genom att de inte är av stor vikt eller av principiell betydelse, inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och saknar intresse för allmänheten. Motsvarande rekvisit gäller för förenklat planförfarande enligt 5 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900), jfr prop. 2009/10:170 s 242 och 441.

Enligt *andra stycket* ska den som avser att bygga järnvägen (oftast Trafikverket) i stället för kungörande och granskning ge länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att inom tre veckor granska det och lämna synpunkter. Om alla berörda är överens om detta får granskningstiden på tre veckor kortas.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.2.

2 kap. 16 §

Bestämmelsen handlar om fastställelse av en järnvägsplan och innehåller inga nyheter i förhållande till nuvarande reglering.

Av första stycket framgår att en järnvägsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med berörda länsstyrelser.

Andra stycket innebär att frågan om fastställelse får överlämnas till regeringen för prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning.

Av tredje stycket framgår att innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning (om det finns en sådan) samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas när järnvägsplanen fastställs (jfr 6 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och artikel 8 i MKB-direktivet). Av bestämmelsen framgår vidare att beslutet att fastställa en plan ska kungöras, och i de fall samråd skett med annat land, den ansvariga myndigheten i det landet underrättas om fastställelsebeslutet.

2 kap. 17 §

Första stycket, som överensstämmer med nuvarande reglering, anger giltighetstiden för ett beslut att fastställa en järnvägsplan.

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 efter utgången av det år då planen fick laga kraft i de fall bygget inte har påbörjats vid den tidpunkten. Det är den instans som slutligt avgjort frågan om fastställelse som även prövar frågan om förlängning av planen. Det innebär att regeringen prövar frågan i de fall länsstyrelse och Trafikverket inte kommit överens och därför överlämnat prövningen till regeringen. Detsamma gäller om regeringen efter överklagande prövat frågan om fastställelse. I annat fall är det Trafikverket som beslutar om förlängning av giltighetstiden.

Även *tredje stycket* är nytt. Ett beslut att förlänga giltighetstiden av en järnvägsplan ska kungöras på samma sätt som ett beslut att fastställa planen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5,9.

2 kap. 18 §

Paragrafens första stycke innehåller en bestämmelse om att ett fastställelsebeslut ska upphävas helt eller delvis om förhållandena efter beslutet ändrats på ett sätt som innebär att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda. Bestämmelsen finns redan i nuvarande reglering. Det är på motsvarande sätt som i 2 kap. 17 § den instans som slutligt avgjort frågan om fastställelse som också ska upphäva beslutet.

Enligt *andra stycket* ska ett beslut att upphäva en järnvägsplan kungöras på samma sätt som beslutet att fastställa en järnvägsplan enligt 2 kap. 16 §.

2 kap. 19 §

I paragrafen, som innehåller en bestämmelse om möjligheter att i byggskedet göra avvikelser från planen som bedöms som oväsentliga, görs nu ett tillägg som innebär att om avvikelsen innebär att mark eller utrymme som ska tas i anspråk för järnvägen påverkas, så ska detta antecknas i ett tillägg till järnvägsplanen. Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

Om en avvikelse från planen inte kan anses vara oväsentlig, kan det i stället bli fråga om att göra en ändring av planen för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt. Då kan bestämmelserna om förenklat förfarande vad gäller samråd (2 kap. 5 §) respektive kungörelse och granskning (2 kap. 14 §) aktualiseras. Det föreslås i denna lagrådsremiss även möjlighet att enligt 1 kap. 2 § helt underlåta fysisk planering om åtgärden inte medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen och mark eller utrymme inte behöver tas i anspråk med tvång.

2 kap. 20 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om samordning av planeringen av vägar och järnvägar inom ett område. Byggande av vägar

regleras i väglagen (10971:948) och byggande av järnväg enligt denna lag.

Enligt *första stycket* får dock en järnvägsplan och en vägplan upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut. Bestämmelsen påverkar inte vilken lag som ska tillämpas utan förfarandereglerna enligt respektive lag ska tillämpas fullt ut. Förfarandet får utmyнна i ett gemensamt plandokument som innehåller en väg- och järnvägsplan som fastställs av Trafikverket genom ett gemensamt beslut. Det gemensamma beslutet har sitt rättsliga stöd i både väglagen och denna lag 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 överklagas, sker detta med stöd av 5 kap. 1 eller 1 a § denna lag. Tiden för överklagande överensstämmer i de båda lagarna och regeringen är överprövningsinstans i båda fallen. Den klagandes yrkanden avgränsar 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 åtgärden rörande vägen behöver inte vara känt när planeringen inleds utan kan tas in i den pågående planeringsprocessen. Motsvarande möjlighet att låta en vägplan innefatta åtgärder som utgör byggande av järnväg finns i 20 b § andra stycket väglagen (1971:948). I vilken utsträckning väglagen respektive lagen om byggande av järnväg ska tillämpas på sådana åtgärder regleras i 14 a § andra stycket väglagen och 2 kap. 1 § tredje stycket lagen om byggande av järnväg.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.6.

2 kap. 21 §

Bestämmelsen, som återfinns redan i nuvarande reglering, ändras endast på det sättet att begreppet den som innehar järnvägen ändras till infrastrukturförvaltaren, vilket är det begrepp som används i järnvägs-lagen (2004:519).

2 kap. 22 §

Paragrafen är ny och innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter. Det gäller t.ex. ytterligare regleringar om vad samrådet enligt 2 kap. 2 § ska omfatta. I 2 kap. 2 § regleras samråds-skyldigheten för hela den fysiska planeringsprocessen, från ett tidigt stadium fram till fastställelse av planen. Det har bedömts föreligga behov av att i förordning precisera t.ex. vad som krävs vid samrådet när undan-tag från bygglov för vissa anläggningar ska göras i järnvägsplanen (jfr 2 kap. 2 § fjärde stycket och 2 kap. 9 § första stycket 3).

Bemyndigandet omfattar även möjligheter att meddela föreskrifter om krav på innehåll i en järnvägsplan och på det underlag som ska fogas till planen.

3 kap. 1 §

I paragrafen regleras rätten till tillträde till en fastighet för förberedande åtgärder inför ett järnvägsbygge. Ändringen av paragrafen innebär att det inte ska krävas ett beslut av länsstyrelsen för att genomföra sådana

åtgärder. Regleringen kommer därmed överensstämma med vad som redan gäller för vägbyggen, 34 § väglagen (1971:948).

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

3 kap. 3 §

I paragrafen regleras järnvägsbyggarens rätt till tillfällig nyttjanderätt för upplag och liknande under byggtiden. Järnvägsplanen ska enligt 2 kap. 9 § första stycket innehålla uppgift om vilket område eller vilket utrymme som behöver användas och under vilken tid. Den här aktuella paragrafen ändras endast i sak genom att det inte längre ska krävas ett beslut av länsstyrelsen för att marken ska få tas i anspråk med nyttjanderätt. Det ska i stället räcka med den fastställda och lagakraftvunna järnvägsplanen av vilken detta ska framgå. Länsstyrelsen tillförsäkras inflytande genom sin medverkan vid fastställandet av planen. Genom ändringen kommer regleringen motsvara den som i dag finns i 35 § väglagen (1971:948). Paragrafen ändras även redaktionellt.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

3 kap. 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 på grund av t.ex. översvämning eller jordras. En motsvarande möjlighet finns redan i nuvarande reglering för väg i 36 § väglagen (1971:948).

Med infrastrukturförvaltare avses här detsamma som i järnvägslagen (2004:519), dvs. den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.10.

4 kap. 2 a §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen ges fastighetsägare i vissa fall rätt till inlösen av fastigheten eller del av denna vid en tidigare tidpunkt än vad som hittills gällt enligt 4 kap. 2 §. En motsvarande bestämmelse föreslås även införas i väglagen (55 b §). Tidigare har krävts en lagakraftvunnen järnvägsplan.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att skyldigheten att lösa in en fastighet enligt denna bestämmelse ska uppkomma. En grundläggande förutsättning är att fastighetsägaren begär detta. Dessutom ska det vara sannolikt att fastigheten eller del av denna behövs för järnvägen. Normalt bör planeringsarbetet ha drivits relativt långt innan den förutsättningen är uppfylld. Så länge Trafikverket (eller annan som avser att bygga järnvägen) arbetar med flera alternativa korridorer kan det endast i undantagsfall anses sannolikt att järnvägen kommer att dras över en viss fastighet.

Det rekvisit som begränsar tillämpningen av paragrafen mest är kravet på att fastighetsägaren ska kunna visa synnerliga skäl för sin begäran. Rekvisitetet indikerar att bestämmelsen enbart ska tillämpas i rena undantagsfall. Det ska vara fråga om mycket ömmande situationer där fastighetsägaren är tvungen att sälja fastigheten på grund av exempelvis dödsfall, svår sjukdom eller skilsmässa samtidigt som en försäljning på den öppna marknaden, på grund av det planerade järnvägsbygget, skulle få

orimliga konsekvenser. Det torde normalt krävas att det finns en bostadsbyggnad på fastigheten för att synnerliga skäl ska anses vara för handen. Det kan dock inte helt uteslutas att det i någon situation finns synnerliga skäl för inlösen även av en fastighet utan bostadsbyggnad.

Inlösen enligt denna paragraf kan ske av hela eller del av fastigheten. För att syftet med bestämmelsen ska uppnås är det sannolikt oftast nödvändigt att lösa in hela fastigheten. Rätten till inlösen är därför inte begränsad till den del av fastigheten som kommer att behövas för järnvägsändamål. Hur stor del av fastigheten som ska lösas får i stället avgöras som ett led i bedömningen om det finns synnerliga skäl. För att hela fastigheten ska lösas in krävs således att det bedöms föreligga synnerliga skäl för detta.

I 4 kap. 5 § finns en hänvisning till expropriationslagen (1972:719). Det innebär att ersättning för inlösen enligt även denna paragraf ska bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen och att talan ska väckas hos mark- och miljödomstol om fastighetsägaren och järnvägsbyggaren (oftast Trafikverket) inte kommer överens i frågan om inlösen och ersättning.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.6.2.

4 kap. 4 §

I paragrafen regleras skyldighet att ersätta skador som uppstått vid tillfällig nyttjanderätt till mark eller annat utrymme. Bestämmelsen kompletteras med en hänvisning till den nya paragrafen 3 kap. 3 a §, enligt viken länsstyrelsen får besluta om nyttjanderätt för tillfällig järnväg vid extraordinära situationer. Det kan exempelvis handla om att ett jordras eller översvämning gjort den ordinarie järnvägen obrukbar.

5 kap. 2 §

I paragrafen regleras vilka beslut som länsstyrelsen fattar enligt lagen, om besluten får överklagas och i så fall till vilken instans.

Första stycket innehåller huvudregeln att länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra stycket, som innehåller uppräkningslista av de beslut som inte får överklagas, ändras endast genom att paragrafhänvisningarna ändras till följd av omdisponeringen av 2 kap. Det gäller beslut om att projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 2 kap. 4 § och att godkänna en miljökonsekvensbeskrivning enligt 2 kap. 8 § tredje stycket och 2 kap. 12 §.

I *tredje stycket* gör ett tillägg till paragrafen som innebär att länsstyrelsens beslut enligt 3 kap. 3 a §, om nyttjanderätt för tillfällig järnväg, överklagas till regeringen.

10.3 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 7 kap. 11 § första stycket punkt 1 miljöbalken (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 byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan. Redan i nuvarande reglering finns motsvarande undantag för byggande av väg och järnväg inom ett strandskyddsområde enligt 7 kap. 16 § 3 och 4 miljöbalken.

Avsikten är att frågan om biotopskydd ska tas upp tidigt i processen när väg- eller järnvägsplanen utarbetas. Frågan om planen är förenlig med biotopskyddets syften behandlas inom ramen för samrådet mellan den som avser att bygga vägen eller järnvägen (oftast 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.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.8.

7 kap. 16 §

I paragrafen, som behandlar undantag från strandskyddsbestämmelserna, görs en ändring i punkt 3 till följd av ny terminologi i väglagen (1971:948). Begreppet arbetsplan ersätts av vägplan.

12 kap. 6 a §

I paragrafen, som är ny, finns undantag från krav på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Undantaget avser byggande av allmän väg och järnväg i den utsträckning som anges i en fastställd väg- eller järnvägsplan (16 a § första stycket punkt 2 väglagen och 2 kap. 9 § första stycket punkt 2 lagen om byggande av järnväg). Samtliga åtgärder som behövs för att bygga vägen eller järnvägen kan undantas från anmälningskyldigheten.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.5.8.

17 kap. 1 §

I paragrafen regleras de verksamheter som omfattas av obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen. Ändringen innebär att nuvarande punkterna 2 och 3 i bestämmelsen tas bort. Tillåtlighetsprövningen av vägar och järnvägar ska fortsättningsvis inte vara obligatorisk. Avsikten är dock att större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten även fortsättningsvis ska tillåtlighetsprövas. Prövningen ska då ske efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. De projekt som kan komma att prövas är av sådan karaktär att de faller in under nuvarande lydelse av första stycket punkt 1. Det gäller verksamheter som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.3.1.

17 kap. 5 §

I paragrafen regleras sedan tidigare myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen om de får kännedom om större verksamheter som kan omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning efter förbehåll enligt 17 kap. 3 §.

Det införs nu ett nytt *andra stycke* i paragrafen. Bestämmelsen är en följd av att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av väg- och järnvägsprojekt ska ersättas av en annan urvalsprocess. Genom bestämmel-

sen preciseras Trafikverkets skyldighet att underrätta regeringen om vägar och järnvägar verket avser att bygga och som faller under 17 kap. 3 §. Avsikten är att tyngdpunkten i förfarandet för att avgöra vilka projekt som ska tillåtlighetsprövas av regeringen i fortsättningen ska utgöras av aktiv myndighetsstyrning och dialog mellan den som avser att bygga vägen, oftast Trafikverket, och regeringen. Regeringen ska lägga fast processer som säkrar tillgång till information om planerade projekt.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.3.1.

17 kap. 8 §

I paragrafen, som är ny, regleras en möjlighet till avvikelse från regeringens tillåtlighetsbeslut för vägar och järnvägar.

Enligt paragrafen får länsstyrelsen tillåta mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut om det bedöms föreligga särskilda skäl. Genom ett tillåtlighetsbeslut fastställs den korridor inom vilken järnvägen eller vägen ska byggas. Skäl för att göra avvikelser kan vara att det senare under planeringen framkommer att en justering av korridoren medför fördelar, som exempelvis mindre olägenheter för berörda fastigheter, lägre anläggningskostnader eller mindre miljöpåverkan.

Vad som utgör en mindre avvikelse avgör länsstyrelsen genom en helhetsbedömning från fall till fall. Av betydelse för bedömningen är främst storleken på avvikelsen och vilka miljövärden som finns i det område som berörs. Om det är själva vägen eller järnvägen som ska placeras utanför korridoren bör avvikelsen mer sällan anses vara mindre. Är det däremot en sidoförskjutning av vägen eller järnvägen på en kortare sträcka bör dock avvikelsen normalt sett kunna betraktas som mindre. Främst kan möjligheten att avvika från planen förväntas handla om sådana anordningar som räknas till väganordningar eller spår-anläggningar enligt definitionerna i 2 § väglagen (1971:948) respektive 1 kap. 1 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Det kan handla om trafikplatser, utjämningsmagasin för återledning av grundvatten, sedimentationsdammar för dagvatten eller terrängmoduleringar som av olika skäl behöver göras. Länsstyrelsens beslut får enligt 18 kap. 1 § 3 överklagas till regeringen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.3.4.

18 kap. 1 §

I paragrafen regleras sedan tidigare regeringens prövning av överklagade avgöranden m.m. Det föreslås nu ett tillägg till bestämmelsen som innebär att länsstyrelsens beslut om mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut gällande vägar och järnvägar får överklagas till regeringen.

10.4 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

14 kap. 1 a §

I första stycket 6 görs en ändring med anledning av ny terminologi i väglagen (1971:948). Begreppet arbetsplan ersätts av vägplan.

10.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

18 §

Hänvisningen till lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ändras till följd av omdisponeringar i 2 kap. den lagen.

29 §

I paragrafen regleras sedan tidigare hur förrättningskostnaderna ska fördelas.

Det görs en ändring i *andra stycket* som innebär att den som med stöd av väglagen (1971:948) begärt en förrättning ska svara för förrättningskostnaderna. Det innebär att regeln blir densamma som i de fall förrättning begärts med stöd av bestämmelser i lagen om byggande av järnväg. I *tredje stycket* ändras hänvisningen till lagen (1995:1649) om byggande av järnväg till följd av omdisponeringar i 2 kap. den lagen.

10.6 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

3 kap. 7 §

I första stycket punkt 1 görs en ändring med anledning av ny terminologi i väglagen (1971:948). Begreppet arbetsplan ersätts av vägplan.

10.7 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

4 kap. 34 §

I paragrafen regleras sedan tidigare, genom hänvisningar till miljöbalken, vilka krav som uppställs på miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Den som avser att bygga en spårväg eller en tunnelbana ska i fortsättningen få välja att utföra planeringen enbart enligt plan- och bygglagen (2010:900). Att denna valmöjlighet finns framgår av 1 kap. 1 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. För att de krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar som uppställs i EU-rätten när det gäller spårvägs- och tunnelbaneprojekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska uppfyllas, kompletteras uppräknningen i förevarande paragraf med spårväg och tunnelbana.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.4.

5 kap. 7 §

Ändringen görs med anledning av ny terminologi i väglagen (1971:948). Begreppet arbetsplan ersätts av vägplan.

5 kap. 16 §

I paragrafens *första stycke punkt 1* ersätts begreppet miljökonsekvensbeskrivning av utredning. Ändringen är en följd av föreslagna ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att en miljökonsekvensbeskrivning endast behöver upprättas

om vägen eller järnvägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr 16 b § andra stycket väglagen och 2 kap. 10 § lagen om byggande av järnväg).

Ändringen i paragrafen görs för att möjliggöra tillämpning av undantaget från samrådsskyldigheten när detaljplanen avser en väg eller järnväg som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En förutsättning för att paragrafen ska kunna tillämpas är dock att den utredning som finns i väg- eller järnvägsärendet är tillräcklig och fortfarande aktuell för detaljplaneärendet.

10.8 Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

3 kap. 3 och 8 §§

Genom propositionen Godkännande av järnvägsfordon och ansvar för underhåll 2010/11:160 ändrades 2 kap. i järnvägslagen bl.a. genom att paragrafen om bemyndiganden flyttades fram i kapitlet och fick beteckningen 25 §. Av förbiseende gjordes då ingen följdändring av hänvisningar till paragrafen i lagens 3 kap. Det görs i stället här.

Sammanfattning av betänkandet. Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57)

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 svår-förklariga *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 *dubbelprövning*, som kan leda till osäkerhet om vad som gäller. Den parallella hanteringen och överklagandemöjligheterna i olika lagsystem innebär att planeringsprocessen blir *oförutsägbär*.

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, den 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.

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 genom-

föras utan formell planering. Det gäller dock bara om mark inte behöver tas i anspråk med stöd av tvångsreglerna i väglagen eller banlagen. Bilaga 1

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. Trafik-

verket 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 detaljpaneläggning 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. Bilaga 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 §¹

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 liknande rätt.

Med fastighetsägare avses även tomträtthavare och med fastighet avses även tomträtt.

10 §²

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 samfärdsl eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna.

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

¹ Senaste lydelse 2010:884.

² Senaste lydelse 1987:459.

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

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 §³

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 och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

Vägen ska få ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen 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 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.

³ Senaste lydelse 1998:803.

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 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.

15 §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 vägen ha gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

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. Samråd skall alltid ske med de

15 a §⁵

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 medföra en betydande miljöpå-

⁴ Senaste lydelse av förutvarande 14 a § 2005:575.

⁵ Senaste lydelse av förutvarande 16 § 2005:940.

miljövårdsmyndigheter som verkan. 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 områdesbestämmelser.

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 detaljplaneärendet 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 §⁶

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 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

16 a §⁷

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 försiktighetsåtgärder 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

⁶ Senaste lydelse av förutvarande 14 c § 2010:92.

⁷ Senaste lydelse av förutvarande 15 § 2005:940.

skall 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§
miljöbalken tillämpas.

samråd enligt 12 kap. 6 § miljö-
balken inte behövs.

Bilaga 2

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

3. en miljökonsekvensbeskriv-
ning, och

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

16 b §

Det behövs ingen miljökonse-
kvensbeskrivning 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 väg-
ärendet.

Om ett vägprojekt inte kan antas
medföra en betydande miljöpå-
verkan, behövs ingen miljökonse-
kvensbeskrivning. Det ska i stället
finnas uppgifter om verksamhetens
förutsebara påverkan på männi-
skors hälsa och miljön.

16 c §

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

kostnadsansvar i 6 kap. 10 § Bilaga 2
miljöbalken ska tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen
ska godkännas av berörda
länsstyrelser innan den kungörs.

17 §⁸

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.

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

⁸ Senaste lydelse 2005:940.

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 §⁹

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

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

⁹ Senaste lydelse 2010:92.

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.

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.

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 §¹⁰

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

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

20 §¹¹

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 utan dröjs-*

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 antecknas i ett tillägg*

¹⁰ Senaste lydelse 1987:459.

¹¹ Senaste lydelse 2005:940.

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 §¹²

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.

30 §¹³

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

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

¹² Senaste lydelse 2005:940.

¹³ Senaste lydelse 2005:940.

väghållaren rätt att i fastighets- allmän, ger vägrätt även i övrigt
ägarens ställe väghållaren rätt att i fastighets-
ägarens 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 §¹⁴

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.

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.

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.

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 *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.

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 §¹⁵

Har det i en fastställd *arbetsplan* för ett vägbyggnadsprojekt avsatts mark eller annat utrymme i

Har det i en fastställd *vägplan* för ett vägbyggnadsprojekt avsatts mark eller annat utrymme i

¹⁴ Senaste lydelse 2005:940.

¹⁵ Senaste lydelse 2005:940.

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.

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 §¹⁶

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 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.

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 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.

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*.

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

I samband med tillstånd får väghållningsmyndigheten meddela 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.

¹⁶ Senaste lydelse 1987:459.

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 vägändamål, och

3. det finns synnerliga skäl.

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

66 §¹⁷

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 §¹⁸

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 före-

I mål om inlösen enligt 55 a, 55 b, 56, 59 eller 62 § gäller i tillämpliga delar expropriationslagen (1972:719), om inte annat är

¹⁷ Senaste lydelse 2010:926.

¹⁸ Senaste lydelse 2010:904.

skrivet. Om ett yrkande om särskilt föreskrivet. Om ett inlösen enligt 59 eller 62 § ogillas, yrkande om inlösen enligt 59 eller tillämpas allmänna regler om 62 § ogillas, tillämpas allmänna rättegångskostnad. regler om rättegångskostnad.

74 §¹⁹

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 §²⁰

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 §²¹

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 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,

¹⁹ Senaste lydelse 1998:832.

²⁰ Senaste lydelse 2010:92.

²¹ Senaste lydelse 2010:884.

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 §²²

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

Statens naturvårdsverk får överklaga sådana beslut av väghållningsmyndighet, 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 väghållningsmyndighet, 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.

77 §²³

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 rege-

²² Senaste lydelse 2010:92.

²³ Senaste lydelse 2010:92.

ringen förordna att planen får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts. Förordnandet får bara gälla delar av planen som uppenbarligen inte berörs av överklagandet. Bilaga 2

-
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
 - 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.

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.

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- 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 järnvägs-

¹ Senaste lydelse 1998:804.

plan får upprättas för att stänga av en plankorsning, även om åtgärden inte är byggande av järnväg. Bilaga 2

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.

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 §²

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.*

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 upplåtas* för den tid som angetts i planen.

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

3 a §

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

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

– *infrastrukturförvaltaren begär det.*

Nyttjanderätten ska upplåtas 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

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.*

² Senaste lydelse 2005:944.

4 §³

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 §⁴

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 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 §⁵

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsens beslut

³ Senaste lydelse 2005:944.

⁴ Senaste lydelse 2010:93.

⁵ Senaste lydelse 1998:850.

enligt 2 kap. 1 § tredje stycket, enligt 2 kap. 4 § andra stycket, 8 § Bilaga 2
1 a § andra stycket eller 2 § första tredje stycket eller 11 § andra
stycket får dock inte överklagas. stycket får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 §⁶

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 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.

⁶ Senaste lydelse 2010:1066.

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 §¹

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

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

¹ Senaste lydelse 2009:532.

17 kap.

1 §²

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.

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 avvikelse

8 §

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

Beslutet får inte överklagas.

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

² Senaste lydelse 2005:571.

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. Bilaga 2

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.

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 §¹

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 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 §²

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),

¹ Senaste lydelse 2010:1003.

² Senaste lydelse 2009:562.

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,

6. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med vägrätt eller *arbetsplan* eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan, eller

6. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med vägrätt eller *vägplan* eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan, eller

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 avvittring eller enligt lagstiftningen om fastighetsbildning eller 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.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*18 §¹

Rätt att begära förrättning enligt denna lag har

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

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.

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 järnväg.

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

29 §²

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

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

¹ Senaste lydelse 1996:3.

² Senaste lydelse 1996:3.

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.

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.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §¹

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.

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 Senaste lydelse 2010:913.

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

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.

Riksrevisionen, Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, Kamrarrätten i Göteborg, Umeå tingsrätt, Fastighetsdomstolen och Miljöödomstolen, Växjö tingsrätt, Fastighetsdomstolen och Miljöödomstolen, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Vänersborg, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Handisam, Riksgäldskontoret, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Kungliga Tekniska Högskolan, Uppsala universitet, Lunds tekniska högskola/Lunds universitet, Blekinge Tekniska Högskola, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Naturvårdsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Verket för innovationssystem, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Diskrimineringsombudsmannen, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Arbetsmiljöverket, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting (Region Skåne), Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen), Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län), Samverkansorganet i Södermanlands län (Region Sörmland), Samverkansorganet i Östergötlands län (Östsam), Samverkansorganet i Jönköpings län (Regionförbundet Jönköpings län), Samverkansorganet i Kronobergs län (Regionförbundet Södra Småland), Samverkansorganet i Kalmar län (Regionförbundet i Kalmar län), Samverkansorganet i Gotlands län (Gotlands kommun), Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland), Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland), Samverkansorganet i Örebro län (Regionförbundet Örebro län), Samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna), Samverkansorganet i Gävleborgs län (Gävleborgs kommuner och landsting), Samverkansorganet i Västerbottens län (Regionförbundet i Västerbottens län), Ale kommun, Borås kommun, Bromölla kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Helsingborgs

kommun, Huddinge kommun, Karlsborgs kommun, Karlskoga kommun, Bilaga 3
Köpings kommun, Lerums kommun, Ljusdals kommun, Malmö
kommun, Mora kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun,
Nynäshamns kommun, Oxelösunds kommun, Piteå kommun, Sollefteå
kommun, Solna kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun,
Strömstads kommun, Sölvesborgs kommun, Timrå kommun, Tomelilla
kommun, Torsby kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vetlanda
kommun, Vingåkers kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs
kommun, Västerås kommun, Ystads kommun, Åtvidabergs kommun,
Örnsköldsviks kommun, AB Storstockholms Lokaltrafik,
Cykelfrämjandet, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhälls-
planering, Företagarna, Handelskammarförbundet, Handikappförbundens
Samarbetsorgan, Hela Sverige ska leva, Jernhusen AB, Landsorganisa-
tionen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, LRF Skogsägarna, Miljö-
förbundet Jordens vänner, Naturskyddsföreningen, Näringslivets
Transportråd, Resenärsforum, Riksförbundet Enskilda Vägar, Småkom,
Spårvagnsstäderna, Svensk Energi, Svensk Kollektivtrafik, Svenska
Samernas riksförbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers
centralorganisation, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Kommuner och
Landsting, Tjänstemännens Centralorganisation, Villaägarnas
Riksförbund, Världsnaturfonden.

Uppdraget och dess bakgrund

I det beslut (N2008/8698/IR) i vilket regeringen uppdrog åt trafikverken att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2011–2021 konstaterade regeringen i bilaga till beslutet att ”volymen åtgärder kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenterna”.

Regeringen fastställde i beslut den 29 mars 2010 (N2009/6374/TE) nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Av bilaga till beslutet framgår att utöver de givna ramarna tillkommer medel genom avtal om medfinansiering som trafikverken och länen tecknat för enskilda objekt samt brukarfinansiering och EU-medel. Totalt 65 miljarder kronor tillförs genom detta under planperioden. Bidragen från trängselskatter och vägavgifter för de aktuella investeringarna ska enligt avtalen generera skatte- och avgiftsintäkter under tidsperioder om 25–30 år.

Som en följd av de avtal som träffats om medfinansiering föreslog regeringen i prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 att godkänna en utökad ram om 50 miljarder kronor för att inrymma de objekt i i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet och som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Marieholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis finansieras med vägavgifter.

Utredningen har i uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.

Som en grund för förslaget till nytt planeringssystem ska utredaren genomföra en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021.

Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med dessa finansieringsinstrument ska utredaren särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren före-

slå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Under planeringsomgången 2010–2021 har avsiktsförklaringar avseende medfinansiering i form av särskilda banavgifter tecknats. Utredaren ska klargöra lagenligheten i de föreslagna finansieringslösningarna. I sammanhanget bör det uppmärksammas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur är under översyn. Utredaren ska även lämna förslag till alternativa medfinansieringsupplägg för järnvägsinvesteringar där totalfinansiering genom anslag och banavgifter inte är möjlig.

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret. Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen.

Utredaren ska senast den 31 januari 2011 till regeringen redovisa utvärderingen av medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt sina överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån.

Utvärdering av förhandlingsarbetet

Under förberedelserna inför propositionen 2008/09:35 ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt” fick trafikverken uppdraget från regeringen att utarbeta modeller och metoder för att tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt. Trafikverken fick därefter gemensamt, efter att propositionen antagits och planeringsramen om 417 miljarder kronor fastställts, uppgiften att inom ramen för åtgärdsplaneringen systematiskt pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.

Uppdraget innebar att diskussioner om medfinansiering för första gången fick en formell roll i åtgärdsplaneringen. Dessutom fick diskussionerna en reell sluttidpunkt för att kunna beaktas i det kommande förslaget om nationell plan till regeringen. Även om uppdraget till trafikverken inte formellt innebar att träffa så många avtal som möjligt så blev detta den praktiska effekten. Ett betydande förhandlingsarbete genomfördes under relativt kort tid med resultatet att trafikverken upprättade och undertecknade ett 50-tal överenskommelser om medfinansiering till ett totalt värde av drygt 65 miljarder kronor.

Det är generellt tydligt att förväntningar om prestation och motprestation har uttryckts under den period som av båda parter har betraktats som en förhandlingsperiod. Arbetet betecknas som en lyckad förhandlingsprocess. I de allra flesta fall säger sig båda parter vara nöjda med såväl resultat som arbetets genomförande givet de otydliga förutsättningarna.

Förhandlingsarbetet har vidare inneburit att de önskemål och förslag till förändringar och tillägg till det objekt som förhandlingen rörde har

kunnat diskuteras med en större delaktighet, legitimitet och trovärdighet än vad som hade varit möjligt utan den parallella diskussionen om möjligheter till medfinansiering som förhandlingsarbetet innebar.

Vad som dock fortfarande är oklart är parternas tolkning av i vilken mån det har varit möjligt för medfinansieraren att påverka objektets utformning eller prioritering i förhållande till andra objekt. Denna oklarhet är något som skadar värdet av resultatet från förhandlingsarbetet.

Tolkningen av vilka möjligheter som har funnits att låta medfinansieringen påverka prioriteringen är symptomatisk för de oklara förutsättningar som i viss mån har präglat förhandlingsarbetet. Spelregler och förhandlingsmandat har inte kommunicerats i förväg. Det gör att utrymmet för lokala variationer och kreativa lösningar har varit stort, och har lett till betydande skillnader i utformning och tolkningar av såväl överenskommelsernas utformning som planering och genomförande av själva förhandlingsarbetet.

I slutbetänkandet kommer vi att återkomma med förslag till förändringar som kan behöva genomföras för kommande förhandlingar om medfinansiering av statlig infrastruktur.

Överväganden om brukaravgifter

I våra överväganden om brukaravgifter belyses de frågeställningar som är aktuella vid beslut om införande och, om det sker, hur avgifterna lämpligen bör vara utformade för att vara långsiktigt hållbara. Det huvudsakliga intresset är knutet till de samhällsekonomiska, budgetmässiga och fördelningsmässiga aspekterna av olika pålagor på trafiken. Övervägandena är generella även om exemplen huvudsakligen är hämtade från vägtrafiken. Vi diskuterar också pålagor på järnvägstrafiken i den mån de ger anledning till andra överväganden än dem som gäller för vägtrafiken.

Våra utgångspunkter är sammanfattningsvis:

- Infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag enligt huvudprincipen.
- Redovisningen av statens inkomster och utgifter ska redovisas enligt bruttoprincipen både i budgeten och i årsredovisningen
- Beslut om infrastrukturinvesteringar ska grundas på samhällsekonomiska överväganden och investeringarnas lönsamhet ska vara vägledande vid beslut
- Pålagor på trafiken ska leda till ett samhällsekonomiska effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen

Budgetlagen ger riksdagen möjligheter att besluta om undantag från principerna om anslagsfinansiering och bruttoredovisning. Ett beslut om undantag bör vila på att det finns särskilda skäl som talar för att en annan tillämpning i det enskilda fallet leder till en sammantaget bättre situation än om man följer huvudregeln. Det är också väsentligt att bedöma vilka risker som kan följa av att undantag görs.

Det finns flera exempel att föra in avgifter på flera områden i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder eller konsumerar en tjänst eller anläggning och därmed

tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Vi tolkar begreppet brukaravgifter som avgifter vilka tas ut med stöd av väglagen och järnvägslagen. I begreppet ingår däremot inte trängsel-skatter eller andra skatter.

Brukaravgifter är statliga avgifter som beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag som stiftats av riksdagen. Avgifterna kan i detta sammanhang enbart tas ut på statliga infrastrukturanläggningar. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Ingen annan kan besluta eller avtala om att avgifter ska införas eller vilken nivå det ska vara på avgifterna. Policy och riktlinjer för när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Det finns enligt vår bedömning anledning att skilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det bör påpekas att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur. Vidare gäller att finansierande avgifter har styrande effekter. I vissa fall har skatter flera motiv än dessa för att tas ut.

Pris har till uppgift att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan av en vara eller tjänst. Priset har vidare en ransonerande och koordinerande uppgift och ska bära sådan information så att systemet kan fungera på ett åsyftat sätt. I de allra flesta fallen kan marknaden själv uppnå en effektiv lösning både vad gäller utbud och prissättning av varor och tjänster.

Transportinfrastrukturen kännetecknas av ett antal egenskaper som gör att marknaden misslyckas med att åstadkomma en effektiv lösning när det gäller utbud och prissättning. Detta marknadsmisslyckande beror av stora inslag av externa kostnader, stordriftfördelar och inslag av kollektiva nyttigheter. Som en följd av dessa misslyckanden har samhället intervenerat med korrigerande åtgärder. Staten har tagit på sig ansvaret för betydande delar av det svenska väg- och järnvägsnätet och bestämmer bland annat villkoren för att utnyttja infrastrukturen med hjälp av avgifter.

Ett för lågt pris innebär att trafikvolymen blir större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett för högt pris innebär samhällsekonomiska förluster. Styrande avgifter bör nyttjas för att effektivisera transportsystemet. Det sker bäst genom att positiva och negativa externa effekter av trafiken internaliseras i det pris brukaren möter. Trängselskatter i storstadsområden med mycket trafik kan därvid vara ett verksamt medel.

Det finns mycket som tyder på att betydande delar av väg- och järnvägstransporterna är underprissatta. Internaliseringsgraden är låg inom de allra flesta segmenten. Banavgifterna ligger för närvarande på en sådan låg nivå att de varken har en styrande eller finansierande effekt. Med trängselskatter på vägtrafiken i storstäderna har internaliseringsgraden inom det trafikslaget blivit något bättre. Med för lågt satta priser kommer efterfrågan på ny och utökad kapacitet att öka.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte måste om de införs ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nämligen nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av

finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

En viktig uppgift bör vara att eftersträva en redovisning av avgifter och skatter inom alla trafikslagen baserad på en uppdelning av de olika externa kostnader som de avser att täcka för att få en rättvisande jämförelse mellan trafikslagen. Med ett sådant transparent underlag underlättas ett ställningstagande om vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Sammanfattningsvis bör en grundläggande princip enligt vår uppfattning vara att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftssättas på likvärdigt sätt både vad avser de marginalkostnadsbaserade avgifterna för att få ett effektivt utnyttjande av existerande infrastruktur och vad avser avgifter som tas ut i syfte att finansiera ny infrastruktur. Vidare bör samma principer ligga till grund för avgiftsuttag oberoende av om infrastrukturen avser väg- eller järnvägstrafik eller sjö- eller luftfart. Om avgifter tas ut för att finansiera ny infrastruktur bör det vidare ske på sådant sätt att eventuella samhällsekonomiska negativa konsekvenser blir så små som möjligt.

Överväganden om lånevillkor

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret.

Enligt gällande lag (1996:1059) om statsbudgeten är huvudregeln att investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag. Lagen ger dock en möjlighet för riksdagen att besluta att finansiering kan ske på annat sätt.

Staten har ett åtagande när det gäller transportinfrastrukturen. Detta åtagande är till sin inriktning och omfattning reglerat och omfattar i princip infrastruktur som behövs för den allmänna samfärdseln. Varje investering i transportinfrastruktur är förknippad med en rad olika risker. Dit hör planrisker, miljörisker, geotekniska risker, risker i genomförandet, risker i samband med upphandling, trafikrisker, finansiella risker, m.m. Ytterst har regeringen ansvar för att dessa risker hanteras på ett effektivt sätt av de myndigheter som finns inrättade och lyder under regeringen.

På en marknad sätts villkoren för krediter med avseende på vilka risker som är förknippade med förmågan att återbetala lånet. Kredittagaren har bättre information om både de specifika riskerna i projektet och om övriga risker som påverkar återbetalningsförmågan. Graden av osäkerhet i kreditgivarens bedömning av återbetalningsrisken återspeglas i den ränta som kan erbjudas. Olika kreditgivare har olika förmåga att bedöma enskilda riskkomponenter, vilket också kommer att avspeglas i räntenivån. Värderingen av projektspecifika risker görs på en fungerande finansmarknad efter noggranna analyser av det enskilda projektet. Riskvärderingar kan uppdateras i takt med att projektet fortgår och villkor förknippade med projektfinsieringen såsom löptider, ränte-

nivåer och riskpremier kan justeras i takt med att riskbedömningen förändras, t.ex. till följd av att osäkerheten minskar under genomförandet av projektet. Lånevillkoren fyller i detta sammanhang en viktig styrfunktion för kredittagaren som ett uttryck för de finansiella konsekvenserna av olika sätt att fördela och hantera risker.

Någon motsvarande funktion går inte att tillskriva ränteinstrumentet mellan två statliga myndigheter som lyder under regeringen. Var och en av dem har till uppgift att på bästa sätt hantera risker i förhållande till verksamhetens uppdrag. Risker som är förknippade med statens samlade upplåning hanteras av Riksgäldskontoret. Trafikverket svarar för statens räkning för bedömningen och hanteringen av de specifika risker och kostnader som är förknippade med byggande av infrastruktur. Var och en skall göra sina riskanalyser och på grundval av dessa analyser hantera riskerna. Några särskilda villkor vid utlåning av medel för finansiering av nämnda projekt är mot den bakgrunden inte befogade och heller inte möjliga att formulera utifrån Riksgäldskontorets nuvarande uppdrag.

Det bör dock observeras att amorteringstiden på de lån som tas upp för att finansiera infrastrukturinvesteringar normalt är mycket längre än de löptider som kan erbjudas för lånen. Det betyder att staten måste hantera den ränterisk som följer vid omsättning av lånen.

Det normala när myndigheter tar upp lån i Riksgäldskontoret är att villkoren rörande amorteringstider skall motsvara den ekonomiska livslängd som den tillgång har som lånen avser och att räntor tas ut som motsvarar den kostnad som staten har för sin upplåning inkluderande ett visst litet påslag för administrationen. Den ekonomiska livslängden på transportinfrastruktur är bestämd till 40 år i de kalkyler som görs för att beräkna investeringens samhällsekonomiska lönsamhet. Trafikverket brukar i sina kalkyler för investeringar i broar som ersätter färjor räkna med att kunna återbetala lånen inom en period av 20–25 år. Kan man inte återbetala lånen inom en sådan tid bedöms projektet alltför osäkert att genomföra. I det fallet görs en företagsekonomisk bedömning.

Amorteringstiden på lånen som skall finansiera de nämnda investeringarna är en funktion av storleken på trängselskatterna respektive broavgifterna och storleken på och sammansättningen av den trafik som man enligt trafikprognoserna kommer att erlagga pålagorna. Nivån på pålagorna sätts utifrån de syften som föreligger i respektive fall. När det gäller trängselskatter för att minska trängsel och miljöstörningar och när det gäller broavgifter att få så stora intäkter som möjligt från avgifterna.

Utöver dessa faktorer som bör ligga till grund för att bestämma amorteringstiden ska självfallet EU-rätten beaktas.

Sammanfattning av slutbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur (SOU 2011:49)

Bilaga 5

Utredningens uppdrag är att lägga fram förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Av direktiven för utredningen (Dir 20010:92) framgår också att vi ska utvärdera förhandlingsarbetet om medfinansiering i den senaste långsiktiga planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen samt att redovisa våra överväganden rörande brukaravgifter och lånevillkor. Resultatet av vår utvärdering och våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor redovisade vi i vårt delbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet samt våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12).

Vårt förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen

I vårt uppdrag ingår att komma med förslag till ett nytt planeringssystem för utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen och dess användning. Vi har därvid redovisat den principiella utformningen av dagens planeringssystem och såsom den tillämpades i den senaste planeringsomgången.

Trafikverksutredningen lämnade den 1 april 2009 sitt slutbetänkande. ”*Effektiva transporter – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*” (SOU 2009:31). I betänkandet pekade utredaren på brister i nuvarande planeringssystem, bl.a. att det är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren lämnade i betänkandet förslag på en ny process som bl.a. var mindre omfattande än den nuvarande och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet.

Regeringen gav den 15 oktober 2009 trafikverken (dåvarande Vägverket och Banverket samt Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) i uppdrag att gemensamt, med utgångspunkt i förslagen i ovan nämnda betänkande, lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen. Trafikverken överlämnade den 26 februari 2010 slutrapporten Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (N2010/1684/TE).

I utredningens uppdrag ingår att anpassa och utveckla de tidigare lämnade förslagen med utgångspunkt från ett regeringsperspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Processen för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen har under de senaste 20–25 åren startat och avslutats utan återkommande intervall. Den bristande kontinuiteten och förutsägbarheten som därvid kännetecknar dagens planeringssystem har konsekvenser för planeringen i termer av resursåtgång, samarbetsklimat och flexibilitet. Paradoxalt nog skapar även dessa brister låsningar och sämre flexibilitet eftersom trycket ökar att få med objekt i planen om man inte känner till tidpunkten för nästa möjlighet kommer. De olika aktörerna vet att en ny planeringsomgång ska inledas men inte när den påbörjas och hur den kommer att

läggas upp. Det betyder att varje omgång uppfattas som unik och kräver därför också nya utvecklingsinsatser. Den tenderar därför att bli långt utdragen i tiden. Trots det är det allmänna intrycket att tiden är mycket knapp för varje moment som ska genomföras. Processen blir därmed resurskrävande och stressig.

Det hör också till bilden att tilltron till de objektvisa långsiktiga planerna – för närvarande 12 år – är relativt låg. Den frekventa användningen av s.k. förskottering från i första hand kommunernas sida för att tidigarelägga investeringsobjekt kan till vissa delar tillskrivas osäkerheten om förmågan att genomföra planen/planerna och osäkerheten när nästa planeringsomgång startar och slutföres och vad den kommer att innehålla. Det är därför väsentligt att det skapas en tydlig ordning och förutsebarhet i den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen.

Beslut om drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen har långsiktig verkan. Förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen är av väsentlig betydelse för de beslut som dagligen fattas av dem som är beroende av en fungerande transportinfrastruktur. Systemet för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen måste därför präglas av ordning, förutsebarhet och en hög grad av kontinuitet jämte ett – i linje med direktiven för utredningen – tydligt inflytande av riksdagen på nationell nivå och församlingar på regional nivå med uttalade politiska mandat.

Utgångspunkten för nytt planeringssystem är att en ny riksdag så snart det är praktiskt möjligt ska ta ställning till den framtida inriktningen och åtgärderna som rör transportinfrastrukturen. I vårpropositionen eller i en särskild proposition våren året efter att riksdagen valts ska regeringen som styr riket lägga fram förslag om inriktningen på politiken för den statliga transportinfrastrukturen. Detta förslag ska grundas på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och regionerna över vilka Trafikanalys yttrat sig. Det samlade underlaget ska innehålla såväl regionala som nationella systemanalyser och beskriva funktionaliteten i transportsystemet och vilka brister och utmaningar som finns.

På grundval av denna inriktning ska Trafikverket och de regionala företrädarna upprätta förslag till åtgärdsplaner – Trafikverket en nationell plan och de regionala företrädarna regionala planer för att sköta, underhålla och utveckla transportinfrastrukturen. I budgetpropositionen samma år lämnar regeringen förslag till anslag för budgetåret och redovisar beräknade anslag för de därpå kommande tre åren. Efter riksdagens beslut kan regeringen i regleringsbrev till Trafikverket ställa medel till verkets disposition för genomförande av planerna och meddela de bemyndiganden som är nödvändiga för ett effektivt genomförande av åtgärderna.

Det finns en mängd viktiga frågor av politiska karaktär som rör användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen för att få en tillfredsställande transportförsörjning i landets alla delar och åstadkomma en hög funktionalitet i transportsystemet. Här är några exempel:

- Ska vi underhålla och utveckla det vi har eller ska vi bygga nytt,
- ska vi ha trängselskatter eller ska vi bygga bort flaskhalsarna,

- ska vi bygga mötesspår eller bygga hela stråk med dubbelspår,
- ska vi satsa på trafikinformation eller ska vi uppgradera infrastrukturen,
- ska vi satsa på kollektivtrafik på vägen eller på järnvägen,
- ska vi satsa på landsbygdsvägarna eller de större vägarna,
- ska skogstransporterna få bättre förutsättningar,
- vilken beredskap ska finnas för att möta ”oväntade” händelser” och
- hur ska vi få ut mesta möjliga av våra gemensamma resurser och åtgärder och hur ska fördelningen göras.

Dessa och många fler frågor och aspekter ska besvaras och vägas samman i den långsiktiga planeringen för att därefter genomföras. Planeringssystemet ska enligt vår uppfattning vara ett redskap för att kunna avgöra dessa politiskt väsentliga frågor.

Inför den senaste åtgärdsplaneringen tog riksdagen beslut om planeringsramar för utveckling av transportsystemet om 217 miljarder kronor och för drift och underhåll om 200 miljarder kronor fördelat på statliga vägar och bidrag till enskilda vägar om 136 miljarder kronor och 64 miljarder kronor för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I dessa belopp om 217, 136 resp. 64 miljarder kronor återfinns alla de åtgärder som ska prioriteras och planeras för den närmaste 12-årsperioden. Många av de frågor om avvägningar mellan olika åtgärder som ytterst är av politiska karaktär och som exemplifierats ovan blir för närvarande inte föremål för en närmare prövning av riksdagen.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för underhållsinsatser på statliga belagda vägar (RiR 2009:16). En övergripande slutsats var att dåvarande Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll av det statliga vägnätet. Riksrevisionens sammanfattande slutsats efter granskning av underhållet av järnväg (RiR 2010:16) var likaledes att dåvarande Banverket inte hade förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att trots stora anslag hade Vägverkets underhållsverksamhet sällan stått i fokus för kritisk samhällsdebatt och granskning. Intresset hade i stället ofta riktats mot investeringar i nya vägprojekt.

Vi kan för vår del också konstatera att intresset även i den senaste planeringsomgången i likhet med de tidigare genomförda planeringarna i mycket hög grad koncentrerats till investeringarna i ny infrastruktur. Redan ett år efter att den långsiktiga planen fastställdes av regeringen har regeringen tvingats konstatera att det är nödvändigt att tillskjuta mer resurser till underhållet av järnvägar. Det finns således mycket starka skäl att förändra strukturen i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur, bl.a. för att möjliggöra en bred samhällsdebatt och bättre uppföljning och kontroll.

Vi föreslår därför en tydligare kategoriindelning av åtgärderna.

Till den första kategorin hör sådana aktiviteter som rör själva driften av systemen. Produktionen och konsumtionen av dessa åtgärder sker samtidigt. Hit hör åtgärder som rör kraftförsörjningen inom järnvägen, trafikinformation, färjedrift, m.m.

I den andra kategorin återfinns de avhjälpande åtgärderna eller akuta åtgärder för att systemet ska fungera på avsett sätt. Hit hör snöröjning, halkbekämpning, lagning av potthål, akutinsatser på järnvägen när växlar gått sönder eller inte fungerar, när kontaktledningar rivits ned, etc. Dessa åtgärder är kortsiktiga och nödvändiga för att systemen ska fungera dagligen. Åtgärderna syftar till en tillfredsställande vardaglig säkerhet, punktlighet och framkomlighet i systemen. Omfattningen av dessa åtgärder är bl.a. beroende på storleken och inriktningen på det förebyggande underhållet resp. reinvesteringar.

Den tredje kategorin avser åtgärder som förebygger akuta fel och brister i systemen. Åtgärdernas effekter är relativt varaktiga. Hit hör beläggningsunderhåll av vägar, underhåll av växlar och signal- och elsystem, m.m. Underlåtenheter i det förebyggande underhållet skapa stora problem och ställer höga krav på akutunderhållet. Risken är då överhängande att kraven på säkerhet, punktlighet och framkomlighet inte kan uppnås på kort sikt.

Komponenter i infrastrukturen har olika lång livslängd. Även med ett gott underhåll måste komponenter bytas ut med jämna mellanrum. Det är helt enkelt inte lönsamt att längre underhålla komponenten utan den måste bytas ut med nya komponenter, dvs. reinvesteras. Reinvesteringar i transportinfrastrukturen utgör den fjärde kategorin.

Det krävs en långsiktig strategi som rör olika åtgärder inom det akuta underhållet, det förebyggande underhållet och reinvesteringarna i vilken dessa delar avvägs på ett sådant sätt att den situation nås där de samlade resurserna ger bästa utbyte. Den långsiktiga inriktningen bör syfta till att hålla avsedd funktionalitet givet trafikbelastning för att få väl avvägda sammantagna kostnader för transportinfrastrukturen. Strategin handlar om fördelning av resurser för akut underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar och sambanden dem emellan. Valet av strategi har olika finansiella konsekvenser. Detta val bör underställas riksdagens ställningstagande både i planerings- budget- och uppföljningssammanhang och baseras på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och av regeringen framlagda förslag. Riksdagens inflytande och därmed ansvar ökar i dessa frågor och frågorna ställs under en offentlig debatt i linje med vad Riksrevisionen efterlyst i sin granskning av drift och underhållet av vägar och järnvägar.

Väg-, järnvägs- och farledsystemen och transportinfrastrukturen i övrigt måste ibland uppgraderas av olika skäl. Trafiken kan ha ändrat karaktär. Tyngre fordon ska fram med krav på högre bärighet. Kraven på trafiksäkerhet har höjts vilket kan medföra införande av mötesfria sträckor på annars framkomliga vägar. Bullerproblem ska åtgärdas och kan medföra åtgärder för att dämpa bullret. Fler och längre mötesspår på järnvägen kan behövas för att hantera längre godståg eller att öka framkomligheten. Tillgängligheten till transportsystemet kan behöva höjas i olika avseenden för att tillgodose olika gruppers behov. Alla dessa åtgärder syftar till förbättringar i given infrastruktur och bör utgöra en egen kategori som handlar om uppgraderingar av befintlig transportinfrastruktur.

När inte längre kapaciteten räcker till i transportsystemet eller när bebyggelsestrukturen förändrats kan det vara nödvändigt att investera i ny kapacitet eller i nya sträckor. Dessa nybyggnadsåtgärder är ofta

väldigt kostsamma och tilldrar sig stor uppmärksamhet. Dessa åtgärder bör därför utgöra en egen kategori. Den vilja till debatt och den politiska nödvändigheten att diskutera investeringsinriktningen och dess omfattning och fördelning bör ges utrymme i beslut som rör den långsiktiga planeringen.

En sådan debatt och därpå följande ställningstagande kan inte enbart handla om att ta ställning för eller emot ett enstaka objekt utan måste ha ett vidare perspektiv och röra ett större utbud av namngivna objekt. En enkel regel att införa vore att objekt över en viss storleksnivå skulle beslutas av riksdagen. Det finns dock problem med att ange en exakt beloppsgräns. Ett annat alternativ är att samtliga stora och komplexa projekt blir föremål för riksdagens prövning och särskilt sådana som rymmer betydande inslag av stadsbyggnad. Särskilt de sistnämnda är inte lämpliga för beslut på myndighetsnivå. Med dessa beslutskriterier kommer riksdagen att få tillfälle att i ett sammanhang besluta om ett relativt stort antal nationella transportinfrastrukturprojekt som omfattar både vägar och järnvägar och kostnadskrävande farledsprojekt.

Vid fastställande av nivån ska hänsyn tas till att järnvägsprojekt ofta uppgår till flermiljardbelopp medan stora komplexa vägprojekt inte alltid når sådana nivåer. Om beloppsgränsen sätts i intervallet 600–1 500 miljoner kronor skapas det möjlighet att gör grundliga trafikslagsövergripande jämförelser av ett större antal väg- och järnvägsprojekt.

Planeringen och anslagen ska vara trafikslagsövergripande. Planeringsföresättningarna skiljer sig åt mellan olika regioner både i ett näringsgeografiskt och ekonomiskt avseende och med avseende på det politiska mandat med vilka olika regioner företräds. Ett förslag till nytt planeringssystem bör ta hänsyn till dessa regionala olikheter. Genom ett ökat politiskt mandat kan planernas legitimitet höjas.

Vi föreslår bl.a. därför att ramarna för Uppgraderingar av transportinfrastrukturen resp. Investeringar i ny transportinfrastruktur fördelas av riksdagen på Storstadslänen resp. landet i övrigt.

Slutligen ska systemen administreras. I denna del ingår förutom den interna administration i myndigheten också de uppgifter som rör effektivisering av transportsystemet och innefattar således bland annat allt arbete med åtgärdsval i den långsiktiga planeringen och den förberedelse av åtgärdsval som ska ske inför påbörjandet av den fysiska planeringen.

Vi har valt att behålla ett långsiktigt planeringsperspektiv om 12 år, uppdelat på tre fyraårsperioder, där varje fyraårsperiod har ett särskilt syfte.

- Den första fyraårsperioden har detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras, medan för de därpå nästkommande fyraårsperioderna planeringen har en öppnare form.
- Den andra fyraårsperioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som man inte förmår att fullt ut hantera under den första fyraårsperioden, men där man behöver förbereda olika typer av insatser för att vara bättre skickad att genomföra dem inför den nästkommande perioden.

- Den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.

I varje års budgetproposition lämnas förslag om anslag och beräknade ramar för tre kommande år efter aktuellt budgetår.

Det finns en koppling mellan den fysiska planeringen av transportinfrastruktur och den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Den rör nybyggnadsåtgärder där det krävs att det föreligger krav på fastställelse enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg eller enligt plan- och bygglagen. Den långsiktiga ekonomiska planeringen omfattar även åtgärder som rör användningen, driften, underhållet av och reinvesteringar i transportinfrastrukturen.

I samband med remissbehandlingen av förslaget till ny lagstiftning som rör den fysiska planeringen av vägar och järnvägar har frågan om kopplingen mellan den fysiska planeringen och den långsiktiga planeringen behandlats. Majoriteten av remissinstanserna instämmer i fråga om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering. Det motiveras med att förslaget tydliggör den ekonomiska planeringens betydelse för åtgärdsvalet, att det kommer att utveckla planeringssystemet och att det är en självklar och nödvändig förbättring av såväl den fysiska som den ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet.

Den långsiktiga planeringen av användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen utgår från ett samlat perspektiv på transportsystemets funktionalitet och förmåga att hantera transportefterfrågan och dess roll i det lokala, regionala och nationella samhällsbyggandet. I den planeringen ligger att hitta de samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärderna för att utveckla funktionaliteten, tillgodose transportefterfrågan och skapa tillgänglighet. Åtgärdsvalet enligt den s.k. fyrstegsprincipen hör naturligt hemma i det sammanhanget. Det krävs således ett skede i processen som tar sikte på val av åtgärd.

Vi finner det väsentligt att – på motsvarande sätt som föreslagits i betänkandet ”Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) – knyta arbetet med åtgärdsvalet till den långsiktiga ekonomiska planeringen. En effektiv användning av transportinfrastrukturen kan åstadkommas med en mängd åtgärder varav investeringar i ny kapacitet eller höjd kapacitet är en bland många medel. Åtgärdsvalet bör ske utifrån samhällsekonomiska överväganden baserad på en förberedande studie som ej är knuten till den fysiska planeringen.

Det kan visserligen vara svårt att slutligt avgöra valet i en situation då kunskapsunderlaget vad avser kostnader och nyttor är relativt svagt eller bristfälligt i det enskilda fallet. Det gäller i de flesta fall oberoende av vilken typ av åtgärd som diskuteras. Det finns emellertid en erfarenhetsbank som är stor och som byggts upp under många år. Denna på erfarenhet förvärvade kunskapen bör utnyttjas i detta skede. Till det bör läggas vikten av en aktiv dialog mellan olika intressenter.

I de fall åtgärdsvalet i den långsiktiga ekonomiska planeringen innebär förslag till investeringar i ny kapacitet eller utökad kapacitet som kräver arbets- eller järnvägsplan för att genomföras bör den fysiska planeringen innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att åtgärden

äger en samhällsekonomiska nytta som överstiger de uppoftningar som investeringen i ny kapacitet medför. Det kan i vissa fall ge upphov till att planeringsprocessen får avbrytas om det senare skulle visa sig vara lämpligt.

Vårt förslag till riktlinjer och processer för medfinansiering

Hushåll och företag är beroende av goda transportmöjligheter. Förutsättningarna för att skapa dessa möjligheter är bl.a. en väl utbyggd och förvaltd transportinfrastruktur. Fördelningen av uppgifter inom transportinfrastrukturen är spridd på många aktörer och den offentliga sektorn spelar en viktig roll. Den grundläggande uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn bestäms ytterst av vår konstitution och särskilda beslut av riksdagen. En betydande del sköts också av företag verksamma på marknaden och av enskilda.

Som alltid när skilda organisationer ska sköta olika delar krävs samarbete om resultatet ska bli bra. Det finns en utbredd samverkanskultur i vårt land och det finns flera former för samverkan.

I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter. Den formen är mycket vanlig och tillämpas regelmässigt i det fall yttrande ska inhämtas enligt bestämmelser i förordning eller lag. Även om samverkan förekommer i andra former finns ofta det formella kravet på skriftligt yttrande eller att intressent bereds möjlighet att avge yttrande.

Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där utrymme ges för att redovisa sina ståndpunkter och motiven för dessa. Denna form för samverkan är ofta förekommande bland parter som har anledning att ha frekventa kontakter med varandra. Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.

Är frågorna som ska hanteras av mer gemensamt intresse kan samverkan ske i form av ett gemensamt projekt med syftet att åstadkomma en helhetslösning. Samverkan som drivs i denna form har normalt inga inslag av förhandlingar utan kan ses som en gemensam utredning för att komma fram till en lämplig lösning på en fråga eller ett stort antal frågor.

Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Den kan föregås av försök att komma fram till en gemensam lösning men innebär normalt att ett kvalificerat förhandlingsunderlag tas fram. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part. I de sammanhangen formuleras de kontroversiella frågorna och redovisas vilka konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

När förhandlingarna sker med inslag av medfinansiering förs ytterligare verktyg i form av finansiella resurser in i samverkan med påtagliga effekter på förhandlingarnas karaktär och slutresultat. Denna form av förhandling är aktuell då frågorna är komplexa och kräver en större arsenal av metoder och ett bredare perspektiv för att lyckas. Sådana förhandlingar kan i vissa fall behöva ledas av någon som står över partsintressena.

Med medfinansiering förs ett nytt förhandlingsmoment in i planeringsprocessen som innebär att två eller flera huvudmän eller intressenter diskuterar utformningen och innehållet i en samlad investering i vilken också ingår förhandlingar om en samlad finansiell lösning. Syftet är att få ut ett högre värde av den samlade åtgärden än om var och en agerar självständigt. En förhandling leder normalt fram till ett avslut som manifesteras i en avsiktsförklaring eller i ett avtal. Förhandlingarna förutsätts vara frivilliga, varför det också är fullt möjligt att de kan avslutas utan att avtal tecknas. Det finns inga och ska inte finnas inslag av tvång i detta sammanhang.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och enskilda när det gäller transportinfrastruktur, trafikering och bebyggelse. Ansvaret för dessa olika delar gränsar till varandra och möts. Staten å ena sidan och kommunerna och kommersiella intressena å den andra möts framförallt i **noderna i transportsystemet och i tätbebyggda områden**. Potentialen för värdeskapande förhandlingar mellan dessa intressenter finns företrädesvis där och inte i länkarna och framförallt inte i länkar som domineras av interregional och internationell trafik och kan sägas utgöra nationella stråk och därmed ingå i det nationella väg- resp. järnvägsnätet. Transportinfrastrukturen utkristalliseras i tre olika kategorier:

- En kategori där staten har ett fullständigt ansvar för finansieringen av infrastrukturen (landsbygdsvägar, nationella och regionala stråk inom väg- och järnvägssystemet).
- En annan kategori där kommunen eller kommersiellt intresse har det fulla finansiella ansvaret (användningen av mark och vatten, kommunala gator och vägar, kommersiella anläggningar).
- En tredje kategori där intressen korsar eller griper in i varandra och ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma ifråga (vid genomfartsleder, vid terminaler för gods och personer i vissa fall).

Det är i den tredje kategorin som förhandlingar, med möjligheter till medfinansiering, kan leda fram till ett högre sammantaget värde än om samverkan sker i andra former. Med medfinansiering förändras relationerna mellan parterna. Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen blir en förhandlingspart i och med att man axlar ett ansvar, om den för Trafikverket centrala frågan om finansiering inkluderas i förhandlingen.

Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken förhandlingen förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv (fördelning) till att bli integrativ (värdeskapande). Det handlar nu ytterst om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. En insikt som uppenbaras för de deltagande parterna är att nu handlar det inte längre om att "vinna-förlora", utan snarare om möjligheterna att skapa "vinna-vinna"-lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar.

Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen; problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, alternativ-genererande samt kreativitet.

Investeringar i statlig transportinfrastruktur har långsiktiga återverkningar. De binder den framtida handlingsfriheten. Det är därför logiskt att beslut om lokalisering, utformning och standard i fråga om transportinfrastrukturen kräver långa förberedelseperioder. Såväl frågor som intressenter är många. Förhandlingar kring medfinansiering ingår som en del i de lägen intressena möts.

Vi har i utredningen listat de *situationer när det kan vara aktuellt med* diskussioner om samverkan i form av *medfinansiering* och som kan resultera i att förhandlingar påbörjas. Dessa är enligt följande:

1. Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar.
2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat.
3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet och/eller kapacitet).
4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t ex överdäckning, planskild korsning).
5. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planering.
6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning (Pågatåg Nordost).
7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område (Stockholms-överenskommelsen, Västsvenska Infrastrukturpaketet).

Punkterna 1 och 2 är renodlade sett i ett medfinansieringsperspektiv. Varje part tar sin del av kostnaderna enligt den gängse ansvarsfördelningen. Under punkten 2 kan fråga om förskottering vara aktuell. Punkterna 3–7 rymmer mera komplexa frågeställningar. Komplexiteten kan bestå i svårigheter att i det enskilda fallet avgöra ansvarsfördelningen eller att finna den kombination av åtgärder som kan accepteras av olika berättigade intressen. Punkt 7 illustrerar också varför det inte sällan utan nästan regelmässigt finns ett behov att tillkalla en särskild förhandlingsman för att hantera frågeställningarna, samordna alla aktörer och komma fram till gemensamma lösningar.

Den andra parten är ofta en eller flera kommuner/regioner, men kan också representera ett privat bolag eller annan kommersiell aktör.

Förvaltningens roll är som nämnts i föregående avsnitt underordnad i den kommunala självstyrelsen. I regeringsformen regleras förhållandet mellan regering och myndighet. Myndigheter lyder – med ett par undantag – under regeringen. Riksdag och regering har delegerat betydande maktbefogenheter till myndigheterna. Myndigheterna har ofta ett betydande handlingsutrymme inom de ramar statsmakterna beslutat. Till detta kan läggas maktresurser hos myndigheterna i form av kunskap,

kapacitet och kontinuitet, vilka ytterligare stärker deras inflytande och påverkan. Bilaga 5

Den styrning i form av mål- och resultatstyrning som allmänt tillämpas innebär att politikerna ställer upp mål för verksamheten och anger vilka resultat som ska uppnås, medan myndigheterna/ förvaltningarna ges betydande frihet att välja medel för att uppfylla intentionerna. Den förhandskontroll som låg i den tidigare formen av detaljstyrning har ersatts med en efterhandskontroll. I vårt förslag till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska riksdagens och regeringens beslut vad avser transportinfrastrukturen vara bredare och mer detaljerade än vad som hittills gällt.

I den senaste åtgärdsplaneringen ingick i uppdraget att som en permanent åtgärd pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Ett viktigt syfte var att volymen åtgärder kunde komma att utökas genom att den statliga satsningen kombinerades med finansiering från andra. Till medfinansiering räknades t.ex. direkta ekonomiska bidrag eller brukaravgifter. Även trängselskatter räknades som medfinansiering.

Utredningen föreslår som framgått att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Det kan ibland innebära att volymen investeringar som en konsekvens kan komma att öka.

Den beslutsstruktur som för närvarande finns är en given utgångspunkt för våra överväganden när det gäller former och riktlinjer för förhandlingar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen. **Beslutsstrukturen** utgår från den grundläggande fördelningen av makt inom staten. Riksdagen som suveränt organ ska besluta om uttag av skatter och användning av anslagsmedel. Regeringen är beredande och verkställande organ och styr riket. Trafikverket lyder under regeringen.

Utgångspunkten är vidare att Riksdagen beslutar om mål, inriktning och ramar för den långsiktiga planeringen och på en mer detaljerad nivå enligt vårt förslag än tidigare. Regeringen utfärdar direktiv för planeringen och fastställer Nationell plan.

Staten	Beslut
Riksdag	Mål, inriktning, finansiella planeringsramar, bemyndiganden, skatter, anslag
Regering	Direktiv, fastställelse av Nationell plan, anslagspost, vägavgifter
Trafikverk	Förslag till Nationell plan, arbetsplan, järnvägsplan, finansierings- och genomförandeavtal (PBL), starttidpunkt för enskilt objekt, banavgifter

Med denna utgångspunkt kan Trafikverkets mandat rörande förhandlingar och avtal om medfinansiering i den långsiktiga planeringen formuleras. Följande villkor bör kunna gälla:

1. Avsiktsförklaringar och avtal får träffas i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelat.
2. Avsiktsförklaringarnas och avtalens giltighetstid begränsas i tid, t.ex. fram till nästkommande revidering av planen.
3. Avsiktsförklaringar och avtal som innefattar uttag av skatter och statliga avgifter ska innehålla upplysningar om att beslut om dessa träffas i särskild ordning och är inte avtalbara. I särskilt dokument ska framgå de trafikekonomiska för- och nackdelarna med sådana uttag.
4. Av avsiktsförklaringarna och avtalen ska framgå att angivna starttidpunkter kan komma att ändras till följd av Riksdagens årliga budgetbeslut.
5. Avsiktsförklaringar och avtal ska träffas med förbehåll för beslut om tillåtlighet enligt gällande lagstiftning, m.m.

Punkterna 1, 2 och 4 syftar till att skapa nödvändigt beslutsutrymme för regering och riksdag. Punkt 3 talar om att kommuner och regioner inte är avtalspart när det gäller beslut om skatter och avgifter. Däremot kan det finnas ett lokalt och regionalt politiskt stöd för införande av skatter och avgifter. Detta stöd kan dokumenteras i särskild form. Punkten 5 syftar till att den fysiska planeringen kan ske utan särskilda bindningar av eventuella formella avtal och avsiktsförklaringar. Det kan ibland råda osäkerhet om rättsläget i frågor som avhandlas i avsiktsförklaringarna och avtalen. I de fallen bör särskilda rättsutredningar genomföras. Dessa bör dokumenteras.

I Trafikverkets instruktion bör framgå att verket får träffa uppgörelser med kommuner, landsting och enskilda om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar. Trafikverket ska i sin tur i sin interna arbetsordning tydliggöra

vem som och med vilket mandat denne får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Bilaga 5

Detta leder fram till en ordning för förhandlingar om medfinansiering enligt nedanstående figur. Förhandlingarna och vad dessa får resultera i knyts till olika faser planeringen och genomförandet av investeringar i transportinfrastrukturen. Förhandlingar om medfinansiering i åtgärdsplaneringen ska syfta till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansieringen samt ange villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan mellan parterna rörande utpekade objekt. Objektens innehåll ska hänföras till någon av de sju kategorier som tidigare redovisats. Medfinansieringsförhandlingarna ska syfta till att skapa mervärden och avse objekt där parternas berättigade intressen möts. I vissa fall kan det få som följd en utökad volym åtgärder. Den rådande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och enskilda ska respekteras. Det betyder att förhandlingar om medfinansiering kommer att koncentreras till och huvudsakligen avse objekt som finns i större tätorter och i noder där infrastrukturen för olika trafikslag möts, exempelvis hamnar och resecentra.

Uppgörelserna i åtgärdsplaneringen ska ha formen av avsiktsförklaringar och det ska tydliggöras att förklaringarna inte är bindande för direktvalda församlingar.

Det är åtgärdens samhällsekonomiska värde och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringen av åtgärden i de långsiktiga planerna. Hur åtgärden är finansierad är icke utslagsgivande i prioriteringsarbetet.

Kopplingar mellan olika faser i planering och genomförande av investeringar i statlig transportinfrastruktur

Åtgärdsplanering	Fysisk planering	Genomförande
Avsiktsförklaring	Genomförande- och finansieringsavtal	Entreprenadkontrakt
Syftar till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansiering samt anger villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan rörande utpekade objekt. Avsiktsförklaringen tidsbegränsas till nästa planrevidering och är inte bindande	Syftar till att bestämma omfattning av objektet, parternas ansvar samt finansieringen av objektet. Avtal som binder parterna, men utan klausuler om skadestånd. Avtalet ska ligga inom ramen för det bemyndigande som regeringen gett Trafikverket	Civilrättsligt bindande avtal om genomförande av entreprenad. Avtalet ska ligga inom ramen för det beställningsbemyndigande som regeringen gett Trafikverket. Avtalet rymmer klausuler om skadestånd.

I figuren ovan har också angetts hur den fortsatta processen kan gestalta sig. I den fysiska planeringen kan uppgörelserna få en fastare form. Genom bemyndigande från riksdagen kan Trafikverket såsom ansvarig för genomförande av de statliga åtgärderna som rör vägar och järnvägar träffa finansierings- och genomförandavtal med staten utomstående – oftast kommuner. Dessa avtal bör inte innehålla klausuler om skadestånd. När det däremot gäller anlåtande av entreprenörer för att genomföra investeringen träffas efter upphandling enligt gällande lagstiftning civilrättsligt bindande avtal oftast med klausuler om sanktioner vid avtalsbrott.

De förslag som vi lämnar syftar till att få rutiner och processer som underlättar förhandlingsarbetet om medfinansiering utan att för den skull hämma det kreativa inslag som kännetecknat förhandlingsarbetet i den senaste planeringsomgången. Kraven på tydligare dokumentation och kraven på informationens innehåll utgår från statsmakternas berättigande intressen av full insyn i finansieringen och bevekelsegrunderna för den prioritering som gjorts i förslagen till långsiktiga planer. De insatser som kommuner och landsting gör har konsekvenser för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Trafikverket bör få regeringens uppdrag att i samarbete med Sveriges kommuner och landsting utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och dokumentation avseende medfinansiering. Det bör av mallarna för avsiktsförklaringar och avtal tydligt framgå vem som har beslutanderätten i frågor som rör skatter och avgifter.

Enligt budgetlagen får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Regeringen får vidare göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden. Ett bemyndigande att göra ett ekonomiskt åtagande lämnas för ett budgetår och en outnyttjad bemyndiganderam kan alltså inte sparas och utnyttjas följande år.

De avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda skiljer sig från beställningsbemyndiganden som avser framtida utgifter för varor eller tjänster för vilka avtal träffas om framtida leveranser på så sätt att medfinansieringsavtalen inte förpliktigar till utbetalningar till

medfinansieraren. Däremot innebär medfinansieringsavtalen en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen är medfinansieringsavtalen ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

Med stöd av riksdagsbeslut kan regeringen i regleringsbrev för Trafikverket medge att verket avseende väghållning och banhållning får ikläda sig framtida förpliktelser. I praktiken måste Trafikverket hantera sina finansierings- och genomförandeavtal och beställningar av drift- underhålls- och byggandeentreprenader både med hänsyn till bemyndigandets ram och till den årliga anslagsnivån.

Finansieringsformer

Finansieringen av statlig transportinfrastruktur ska ske med anslag över statsbudgeten. Riksdagen kan medge undantag från den regeln. De möjligheter som därvid står till buds är en tillfällig finansiering med lån i Riksgäldskontoret och återbetalning med intäkter från brukaravgifter eller återbetalning med intäkter från trängselskatter eller återbetalning med anslag. Vidare kan lån från kommuner eller enskild – s.k. förskotteringar – tillfälligt finansiera investeringar i transportinfrastruktur. Återbetalning av lånet sker när anslag beviljas för den tidigarelagda investeringen. Slutligen kan staten låta utomstående direkt medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Det förslag som utredningen lägger rörande finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur innebär förändringar jämfört med dagens ordning. Investeringar i tele- och elanläggningar i järnvägsinfrastrukturen finansieras för närvarande normalt med lån i Riksgäldskontoret för att sedan återbetalas med anslagsmedel. Den ordningen bör enligt utredningens uppfattning och förslag upphöra i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Däremot finns det skäl att låta Trafikverket finansiera sådana investeringar som sänker kostnaderna för den framtida förvaltningen av transportinfrastrukturen så mycket att de resurser som frigörs kan finansiera framtida amorteringar och räntor på upptagna lån. Denna lånemöjlighet har sedan länge funnits för att ersätta färjor med broar. Denna lånemöjlighet bör utsträckas och gälla generellt för investeringar som har till direkt syfte att sänka framtida förvaltningskostnader. Därigenom kan effektiviseringsarbetet stimuleras som bl.a. skulle innebära en snabbare övergång från lokal till fjärrstyrd tågklarering, utvecklade driftcentraler och effektivare kraftförsörjning inom järnvägen.

Huvudregeln är – som nämnts – att statlig infrastruktur ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Bakom den regeln ligger att riksdagen ska ha full kontroll över de utgifter som går till transportinfrastruktur och vilken belastning som därmed sker på statsbudgeten. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) lyfte vi fram följande citat för att beskriva grundvalen för nämnda huvudregel: ”Genom att i budgetregleringen utgifter och inkomster ställs mot varandra sker en avvägning dem emellan och mellan skilda utgiftsändamål. Därigenom får man en översyn och prövning av statsverksamheten i ett sammanhang, en helhetsbedömning. Med hänsyn härtill är fullständighetsprincipen (dvs. all

statlig verksamhet bör ingå i budgeten) och bruttoprincipen (dvs. för varje sektor ska samtliga inkomster och utgifter medtagas) väsentliga.”

Genom att budgeten innehåller all statlig verksamhet så kan budgeten ge en god och rättvisande bild av statens verksamhet och budgetläge för riksdagen. Ett korrekt och tydligt underlag är en förutsättning för de prioriteringar som riksdagen kan göra vid fastställandet av budgeten gällande till exempel finans-, välfärd eller regionalpolitik. Resurserna kan därmed fördelas genom prioriteringar mellan olika sektorer i samhället.

Denna gällande huvudprincip innebär att annan form av finansiering av statlig transportinfrastruktur utgör undantag. För sådana undantag beslutar riksdagen i särskild ordning och kräver därvid en särskild motivering och redovisning.

Direktprissättning med brukaravgifter kan enligt vår uppfattning medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen. Sådana brukaravgifter kan dessutom ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen. För kommande planeringsperioder bör därför enligt vår uppfattning frågan om ett brett uttag av brukaravgifter prövas som en långsiktig stabil intäktskälla.

I dag är huvudprincipen att trafikinfrastruktur finansieras med anslag över statsbudgeten. Därtill kommer i begränsad utsträckning finansiering av trafikinfrastruktur (för väg och järnväg) via brukaravgifter (broavgifter, trängselskatter, banavgifter). Därtill betalar brukarna avgifter för innehav av bil (bilskatt) och skatt för drivmedel (bensin och dieselskatt). Över en längre tidsperiod kan det antas att fossila bränsle i minskande omfattning kommer att användas. I ett sådant sammanhang aktualiseras frågan om andra skattebaser. Inför överväganden om ett framtida finansierings- och uppbördssystem bör frågan om generella brukaravgifter kan och bör införas utredas med ett brett perspektiv. Sådana avgifter kan vara av olika karaktär, t.ex.:

- utbyggt och omfattande system med bompengar,
- avståndsbaserade avgifter som debiteras med elektroniska hjälpmedel,
- avgifter kopplade till drivmedel,
- avgifter kopplade till innehav av fordon,
- etc.

Vid en översyn om möjligheterna att införa generella brukaravgifter i ett brett perspektiv bör frågor om styrning av trafik, hållbarhet över tiden, klimataspekter, påverkan på samhällsekonomiska förhållanden, fördelningsaspekter, regionalpolitisk påverkan, tillväxtfrågor, konkurrens-effekter i ett EU-perspektiv samt möjligheterna till en bred acceptans av generella brukaravgifter i grunden analyseras.

Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) redovisade vi våra överväganden rörande brukaravgifter.

Vi konstaterade att brukaravgifter som tas ut eller kan tas ut på vid användning eller finansiering av statlig transportinfrastruktur beslutas av

regeringen eller av myndighet med stöd av lag. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Frågan om riktlinjer för och när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och/eller styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Vi fann vidare anledning att skilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det påpekades att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur och att finansierande avgifter har styrande effekter. Av nedanstående tabell gavs exempel på olika typer av pålagor på trafiken för nyttjande av transportinfrastrukturen.

Exempel på styrande, finansierande, generella och partiella avgifter och skatter

	Styrande	Finansierande
Generella	Banavgifter enligt kap 7 § 2 järnvägslagen,	Banavgifter enligt kap 7 § 4 järnvägslagen,
Partiella	Trängselskatt i Stockholm och Göteborg	Broavgifter Öresund, Svinesund, Sundsvall och Motala

I de fall finansierande avgifter införs bör de enligt vår uppfattning huvudsakligen vara av generell karaktär. När det gäller partiellt införda avgifter i finansierande syfte för väginvesteringar borde sådana enligt vår uppfattning ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Någon sådan utarbetad strategi som regering och riksdag ställt sig bakom finns inte. Utan sådana riktlinjer kan beslut om införande av broavgifter i finansierande syfte riskera bli ad-hoc-betonade. Mer slumpvis införda avgifter som syftar till att finansiera byggande av ny transportinfrastruktur riskerar att inte bli långsiktigt hållbara.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

Det finns emellertid en allmän tendens att föra in avgifter på flera områden i samhället i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder en anläggning eller konsumerar en tjänst och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. I den meningen finns det skäl att föra in avgifter eller höja redan befintliga.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Reglering av avgifter för att nyttja järnvägsinfrastruktur finns i 7 kap. järnvägslagen. Dessa regler baseras på direktiv 2001/14/EG. Infrastruk-

turförvaltarna ska enligt direktivet säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät. Det är infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket för det järnvägsnät som staten förvaltar, som fastställer avgifterna med stöd av järnvägslagen. Grundprincipen är att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftsättas på likvärdigt sätt.

Trafikverkets nya inriktning för utveckling av tjänster och prissättning innebär att de avgiftskomponenter som ingår i särskilda avgifter i större utsträckning kommer att differentieras utifrån den kapacitetssituation som råder i järnvägsnätet. Betalningsviljan får därmed på ett tydligare sätt komma till uttryck i prissättningen. Attraktiva tåglägen kan prissättas högre. Denna utveckling har under senare år redan påbörjats, då till exempel en differentiering av tåglägesavgiften har införts för att bland annat bättre anpassa avgiften till kapacitetssituationen. Som ytterligare ett led i strävan mot mera differentierade särskilda avgifter, debiteras passageavgifter på vissa sträckor i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö vid vissa mer attraktiva tider. Vägledande för dessa avgifter har bland annat varit en översiktlig bedömning av kapacitetssituationen.

Genom att differentiera avgifterna och höja dem för till exempel tågläge hög och passageavgifterna i de tre storstadsområdena avser man att uppnå en styrande effekt från tider och platser som i dag har begränsad kapacitet. Genom att på så sätt sprida användandet uppnår man en mera effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen och därmed en ökning av den totala kapaciteten i systemet.

Enligt 29 § Väglagen (1971:948) kan regeringen bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Avgifter kan endast tas ut för att finansiera nya väganläggningar. Vidare finns begränsningar såvitt avser tung trafik.

Möjligheterna att ta pålagor inom vägsystemet styrs av det regelverk som ställs upp i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användning av vissa infrastrukturer, det så kallade Eurovinjettdirektivet.

Vägavgifter som tas ut på det transeuropeiska vägnätet, eller på delar av detta vägnät, måste uppfylla direktivets villkor. Direktivets vägavgiftsregler är utformade som maximinivåer. Grundprincipen är att vägavgifter maximalt får motsvara kostnaden för investering i och drift av den avgiftsbelagda infrastrukturen. För Sveriges del ingår väg E4 mellan Malmö och Stockholm, väg E6 mellan Malmö och Svinesund, samt väg E18 mellan Stockholm och Töckfors i det transeuropeiska vägnätet, enligt europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet. För det vägnät som omfattas av direktivet gäller att tidsbaserad och distansbaserad avgift inte får tas ut samtidigt på någon given fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt.

Medlemsstaterna får dock ta ut både distans- och tidsbaserade avgifter för användandet av broar, tunnlar och bergspass. Ett särskilt undantag från direktivets regler finns för avgifter som är särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbelastning i stadsområden.

Det är den förstnämnda möjligheten som nyttjats för att ta ut avgifter för finansieringen av broar vid Motala och Sundsvall.

På uppdrag av Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova har Arena-projektet sedan 2006 arbetat med att utveckla kunskap kring och lösningar för avgifter inom vägtrafiken. Projektet omfattar därvid alla former av brukaravgifter, befintliga och tänkbara framtida, och arbetar med målsättningen att skapa en enhetlig nationell lösning som verkar inom ramen för regelverket inom EU.

Det förslag som redovisas i bilaga till detta betänkande tar upp frågan om enhetlighet och effektivitet i tekniskt och uppbördsmässigt hänseende. Det är uppenbart att det krävs en enhetlighet i dessa avseenden. Det förslag som läggs fram i bilagan till detta betänkande av Arena-projektet bör kunna utgöra en konstruktiv grund för den fortsatta utvecklingen av systemet.

Även enhetlighet i avgiftsmässigt hänseende bör eftersträvas. Enhetligheten bör avse lika avgifter per fordonsklass oberoende vilken avgiftsbelagd bro man passerar. I det sammanhanget finns principer fastställda i det s.k. eurovinjettdirektivet, vilket Sverige förbundit sig att efterleva. När det gäller avgifter på broarna i Motala respektive Sundsvall har inte enhetlighet i avgiftsmässig bemärkelse uppnåtts. Av avtalen framgår att vid färd med personbil över bron i Motala ska avgift erläggas medan personbilar inte behöver betala någon avgift vid passage av bron i Sundsvall. En sådan skillnad måste kunna motiveras utifrån trafikekonomiska överväganden, nämligen att avledningseffekten är mycket större i Sundsvall än i Motala. Om så inte är fallet bör det ur den synvinkeln inte förekomma några skillnader. Det finns alltid en större acceptans för ekonomiska ingripanden eller interventioner om pålagorna delas lika av alla. Det skulle tala för en enhetlighet i avgiftssättningen oberoende av vilken nybyggd bro eller tunnel man råkar passera. Med en tillämpning av förespråkade enhetlighetskrav vid avgiftssättningen så bör avgiftsfinansierade broar och tunnlar utgöra en resultatmässig enhet där de samlade intäkterna från avgiftsuppbörden och de samlade utbetalningarna för räntor och amorteringar jämte uppbördskostnaderna samlas upp och redovisas.

Vi har låtit göra en översiktlig studie hur finansieringen av transportinfrastrukturen är utformad i olika länder. Genomgången visar att transportinfrastrukturen i de studerade länderna alltså är ett område där staterna har en mycket aktiv roll både som ägare, operatörer och finansiärer av verksamheten. En förklaring kan vara att man genom sådana arrangemang velat försäkra sig om att stordriftsfördelar i verksamheterna tas tillvara och att resurser inte splittras på flera olika operatörer. En annan orsak har varit att det varit administrativt omständligt och tekniskt komplicerat samla in brukaravgifter av olika slag. På vägsidan har det också varit möjligt att finansiera de direkta kostnaderna för vägnätet under en uppbyggnadsfas med bränsle- och fordonsskatter av olika slag. Genomgående sker dock en förändring i många länder när det gäller finansieringen.

Dels finns en ökande insikt att de externa effekterna av transporterna, som emissioner, trängsel och buller behöver prissättas i högre utsträckning än tidigare. Dels är investeringsbehoven mycket stora i åldrande system där kapacitetstaken ofta nåtts i många storstadsområden. I en

situation där många regeringar är ovilliga att höja skatter av politiska skäl, eller är förhindrade att ta på sig nya åtaganden av statsfinansiella skäl blir avgiftsfinansiering i olika former alltmer intressant i många länder. Vart fall på järnvägssidan är den avgiftsfinansierande andelen mycket låg i Sverige jämfört med många andra länder.

I budgetpropositionen för år 2002 framhölls att om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet skulle göra framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem, kommer regeringen att bereda frågan.

Enligt utredningens mening bör det, såsom det uttrycktes i ovan nämnda proposition, vara ett nödvändigt villkor att det ska finnas en betydande majoritet i de kommuner eller regioner som står bakom en framställan om införande av trängselskatter som ett led att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem. I de fall trängselskatten även ges en uttalad finansierande roll bör läggas till att den majoritet som står bakom framställan också gör ett åtagande som är långsiktigt stabil. Det bör dock betonas att det inte är tillräckligt med en framställan om trängselskatt. Det krävs också att åtgärden är den mest effektiva för att nå åtgärdens primära syfte.

När det gäller enhetlighet och effektivitet i tekniskt avseende i uppbörderna av trängselskatter hänvisar vi till vad som anförts i frågan under föregående avsnitt om brukaravgifter.

Med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet för kommunen att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Någon motsvarande bestämmelse avseende farleder för vilka staten ansvarar finns inte.

Enligt gällande regleringsbrev för Trafikverket får verket tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering (lån) sker från kommuner, landsting eller enskilda under förutsättning att avtalet inte innehåller sådana villkor som innebär indexuppräknning av eller räntor på förskotterat belopp. Den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringarna avseende allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar får ej överstiga 30 procent av i regleringsbrevet angivet belopp. Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning.

Vi föreslår att tydliga kriterier läggs för när förskottering ska tillåtas i stället för den beloppsbegränsning som nu finns. Vi förutser också att intresset för förskotteringar minskar till följd av det förslag till nytt planeringssystem som vi lägger fram i detta betänkande.

En planeringsram för transportinfrastrukturen är inget beslut om framtida anslag. Den är en restriktion som är satt för att planeringen och prioriteringen av åtgärder ska ske utifrån en så realistisk bedömning som möjligt av en framtida utgiftsvolym. Den sätts därvid med hänsyn till vad riksdag och regering gör för prognoser om framtida finansiellt utrymme vägt mot anspråken inom andra offentliga utgiftsområden. Planeringsramen i sig har inga konsekvenser för den årliga utgiftsnivån inom den offentliga sektorn eller det offentliga sparandet. Nivåerna på utgifterna

och sparandet bestäms av andra faktorer. Det hindrar inte att planeringsramen indirekt har betydelse för de framtida nivåerna på det för de offentliga finanserna viktiga nyckeltalen.

För att koppla beslut om planeringsramen till den statliga reglerade budgetprocessen finns två vägar att gå. Riksdagen kan i det ena fallet besluta om en definitiv planeringsram som konstitueras av såväl anslag som olika former av medfinansiering. I det fallet får inslaget av medfinansiering rymmas inom den definitiva planeringsramen. I det fallet har riksdagen ex ante full kontroll på planeringen.

I det andra fallet kan planeringsramen komma att förändras till följd av de avsiktsförklaringar om medfinansiering som träffas i samband med åtgärdsplaneringen. I detta fall kommer riksdagen genom bl.a. bemyndigandeinstitutet ha full kontroll ex post över planeringen.

I båda fallen har riksdagen och regeringen full kontroll över anslag och bemyndiganden om att träffa avtal om framtida åtaganden för staten.

Vi föreslår att riksdagen beslutar om en planeringsram som kan komma att överskridas genom vilja till medfinansiering. Vi gör den bedömningen att den volym som medfinansieringen kan komma att omfatta blir relativt sett marginell i förhållande till summan av ramarna för planering av transportinfrastrukturen under de närmaste planeringsperioderna. Detta i kombination med att riksdagen och regeringen har en fullständig kontroll över avtal om medfinansiering, anslag, lån och sparandet motiverar vårt förslag i denna del. Incitamenten till medfinansiering kan också bli något större om det finns ett utrymme som kan påverkas. Genom att Trafikverket ska föra förteckning och samlat redovisa innehållet i samtliga tecknad avsiktsförklaringar får riksdag och regering i efterhand den information som för deras del behövs.

Statsstödsreglerna

Vi har låtit genomföra en omfattande genomgång av tillämpningen av de statsstödsregler som är knutna till vårt deltagande i den europeiska gemenskapen. Syfte är att få underlag för att bedöma gränsdragningen i ansvar och finansiering mellan stat och enskilda som rör utveckling och förvaltning av transportinfrastruktur.

Statsstödsreglerna syftar till att tillse att det stöd medlemsstaterna beviljar inte leder till en otillbörlig snedvridning av konkurrensen. Lika konkurrensvillkor ska upprätthållas för alla företag som är verksamma på EU:s inre marknad, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Om vissa företag ges obefogade selektiva fördelar, innebär detta att marknadskrafterna inte belönar eller dröjer med att belöna de mest konkurrenskraftiga företagen, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statliga stödåtgärder kan också leda till att marknadsmakten koncentreras till vissa företag, t.ex. när de företag som inte får statligt stöd måste inskränka sin verksamhet på marknaden eller när stödet används till att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen snedvrids på detta sätt finns en risk att konsumenterna drabbas av högre priser, lägre kvalitet på varorna och minskad innovation.

Å andra sidan anses statliga stödåtgärder under vissa förutsättningar också kunna vara effektiva medel för att uppnå mål av gemensamt europeiskt intresse. De kan rätta till marknadsmisslyckanden och därmed få marknaderna att fungera bättre och öka den europeiska konkurrenskraften. De kan även bidra till att främja social och regional sammanhållning, hållbar utveckling och kulturell mångfald.

Investeringar i transportinfrastruktur har traditionellt ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen är att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare, såväl faktiska som potentiella, på lika och icke-diskriminerande villkor, så kan inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

1. Sammanfattning

Uppdraget

Den 15 oktober 2009 uppdrog regeringen åt Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen att gemensamt lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen, efter samråd med av regeringen utpekade aktörer, senast den 15 februari 2010.

Utmaningar

I slutbetänkandet *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31) pekade Trafikverksutredningen bl.a. på att nuvarande planeringssystem är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren föreslog att en ny process för den långsiktiga åtgärdsplaneringen skulle införas.

Kritiken mot nuvarande planeringsprocess kan sammanfattas i följande punkter:

- lång process – bristande kvalitet i resultatet
- omfattande material och byråkratisk process
- fyrstegsprincipen och dess samhällsekonomiska synsätt är bristfälligt implementerad
- dålig koppling mellan kort- och långsiktig planering
- obalans mellan kommunalt och statligt ansvar
- medfinansiering passar dåligt in
- behov av tydliga nationella mål och gränser för statligt ansvar
- behov av uppföljning och lärande i processen
- den fysiska och den ekonomiska planeringen bör integreras
- det internationella perspektivet syns inte
- kommuner och regioner behöver involveras bättre
- kundperspektivet behöver stärkas
- processen behöver utvecklas för att svara mot lagstadgade krav på miljöbedömning

Remissen

Ett förslag till nytt planeringssystem har remitterats (version 2009-12-18) och 53 instanser har inkommit med yttranden. De flesta remissinstanser är positiva till stora delar av förslaget. Många pekar dock på att remissversionen är relativt kortfattad och att vissa förtydliganden är angelägna för att förstå hela innebörden av förslaget. Remissinstanserna lyfter särskilt fram följande positiva aspekter på förslaget

- Att såväl nationella som regionala och lokala åtgärder bereds och beslutas i samma plandokument (åtgärdsplaner).
- Att det regionala och lokala inflytandet stärks.
- Att planeringen ges en tydligare koppling till besluten om anslag till transportinfrastrukturen och den årliga budgetprocessen.
- Att processen förkortas tidsmässigt och att nuvarande 12-års plan ersätts med ett planerings- och genomförandeprogram som tillsammans omfattar sex år.
- Att tydligare fokus på fyrstegsprincipen möjliggör effektivare lösningar.
- Att uppföljning och utvärdering föreslås som viktiga delar i processen.
- Att förslaget ger förutsättningar för effektivare samordning mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen.

Det slutliga förslaget har förtydligats med mer ingående beskrivningar av olika delar i processen, bland annat med en schematisk bild över processens steg och samspelet mellan aktörerna. I förslaget har särskild omsorg och utvecklingsarbete ägnats åt miljöbedömningsprocessen.

Förslaget

Förslaget till nytt planeringssystem är att en samlad och rullande planeringsprocess byggs upp av flera, ömsesidigt integrerade och överlappade delprocesser. Huvudprocessen genomförs en gång per mandatperiod, med nationellt *policybeslut* som anger inriktning samt en nationellt samordnad *åtgärdsplanering* som utförs i varje region. Årligen sammanställs aktuellt underlag för att styra finansieringen i genomförandet av åtgärdsplanen, vilket sammanfattas i ett *planerings- och genomförandeprogram* för de statligt finansierade åtgärderna.

Systemanalyser och nationella strategier ger underlag för regeringens *policybeslut*. Åtgärdsplaner för transportsystemet tas fram med stöd av Trafikverket, och antas av regionen (det regionala självstyrelseorganet, regionförbundet respektive länsstyrelsens styrelse). Trafikverket gör en nationell sammanställning för att underlätta beredningen av beslut och genomförande av nationellt betydelsefulla frågor.

Beredning av enskilda åtgärdsförslag inleds med *åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen*. Åtgärdsförslaget kvalificeras därefter successivt. Första "grinden" anger kraven för att en åtgärd skall tas in i åtgärdsplanen för regionen. Nästa "grind" ser till att kraven för att tas in i planeringsprogrammet är uppfyllda. Vid den sista "grinden", innan beslut om att ta in åtgärden i genomförandeprogrammet, granskas beslutsunderlagets kvalitet och åtgärdens genomförbarhet. Genomförandeprogrammet styr Trafikverkets verksamhet.

Dessutom ska *uppföljning och utvärdering* ske löpande för att underlätta systematiskt lärande.

Policybeslut

Varje mandatperiod tar regeringen ett *policybeslut*, som anger planens ändamål preciserat genom tydliga mål och fokusområden för planeringen av åtgärder i transportsystemet. *Policybeslutet* ska vara enklare än dagens inriktningsbeslut och vara ett uttryck för en mer samordnad statlig styrning. Det ger utgångspunkt för åtgärdsplaner för regionerna och urvalet av åtgärder i planeringsprogrammet. Åtgärdernas effekter i förhållande till *policybeslut* ska följas upp och utvärderas.

Åtgärdsplan för transportsystemet i en region

Regionerna föreslås få ansvar att varje mandatperiod upprätta och förankra en åtgärdsplan för transportsystemet i en region med utgångspunkt från regeringens *policybeslut*. Åtgärdsplanen ska samlat redovisa såväl fysiska som andra åtgärder som regionen prioriterar för att påverka transportsystemet och dess användning på tio års sikt eller mer. Det kan exempelvis gälla kollektivtrafik, prissättning, drift- och underhåll samt utveckling av transportinfrastrukturen. Åtgärdsplanen är ett regionalt förankrat förslag till åtgärder, som ska kunna tas in i planerings- och genomförandeprogrammet. Vissa typer av åtgärder redovisas också i ett länsprogram, för att samlat få överblick av åtgärder där regionens beslut är styrande på samma sätt som för dagens länsplaner. Åtgärdsplanen knyter samman planeringsprocessen för transportsystemet med regionens och kommunernas övriga samhällsplanering och kan utgöra underlag för överenskommelser mellan staten och andra aktörer om medfinansiering och samverkan vid genomförande.

Åtgärdernas effekter ska redovisas var för sig och på hela systemet. Processen att ta fram förslaget till åtgärdsplan ger utrymme för en integrerad miljöbedömning och tidiga diskussioner av alternativa sätt att nå de mål som anges i regeringens *policybeslut*.

FÖRSLAGET I KORTHET

Varje mandatperiod:

- Policybeslut
- Åtgärdsplaner för transportsystemen i regioner

Årlig uppdatering:

- Planeringsprogram
- Genomförandeprogram

Löpande:

- Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen
- Uppföljning och utvärdering

Planerings- och genomförandeprogram

Aktualiteten av statligt finansierade åtgärder i åtgärdsplanen ska bedömas årligen, vilket redovisas i ett planerings- och genomförandeprogram. Detta styrmedel för genomförande av åtgärder innehåller två delar. Planeringsprogrammet anger vilka åtgärder som ska förberedas för att kunna tas in i genomförandeprogrammet, exempelvis genom slutförande av fysisk planering, förhandlingar om eventuella medfinansieringsavtal, inklusive arbete med fördjupade beslutsunderlag med säkerställd kvalitet. Genomförandeprogrammet anger vilka namngivna åtgärder och åtgärdsområden, exempelvis drift och underhåll, trimning och miljöåtgärder som är förberedda och ska genomföras inom ett till tre år och integreras i Trafikverkets verksamhetsplan.

Planerings- och genomförandeprogrammet, baseras på ett årligt beslut om ekonomiskt planeringsutrymme för nya åtgärder. Detta tas fram utifrån en analys av framtida statlig anslagsbelastning till följd av redan fattade beslut samt aktuellt budgetläge. Det ekonomiska planeringsutrymmet anges med ett belopp för varje år under planeringsperioden vilket gör att planerings- och genomförandeprogrammet kan anpassas till redan beslutade kostnader och restriktioner i statsbudgeten.

Planerings- och genomförandeprogrammet förutses ge stabila förutsättningar och ökad flexibilitet i genomförandet av åtgärdsplanerna. Risken för förgäves planerings-, kalkyl- och projekteringsarbete minskar. Tilliten till systemet kan öka och kvaliteten i beslutsunderlaget inför regeringens beslut förbättras. Ett ökat fokus på att förbereda aktuella åtgärder ökar effektiviteten, förbättrar kvaliteten i t.ex. kostnadsberäkningar och underlättar förhandlingar med andra aktörer om eventuella medfinansierings- och genomförandebrev. Genom beställningsbemyndigande från riksdagen kan Trafikverket få mandat och utrymme att förbereda ett effektivt genomförande för alla åtgärder i genomförandeprogrammet. Detta, tillsammans med årliga beslut om ekonomiskt planeringsutrymme, skapar ökad tydlighet om vad som ska genomföras.

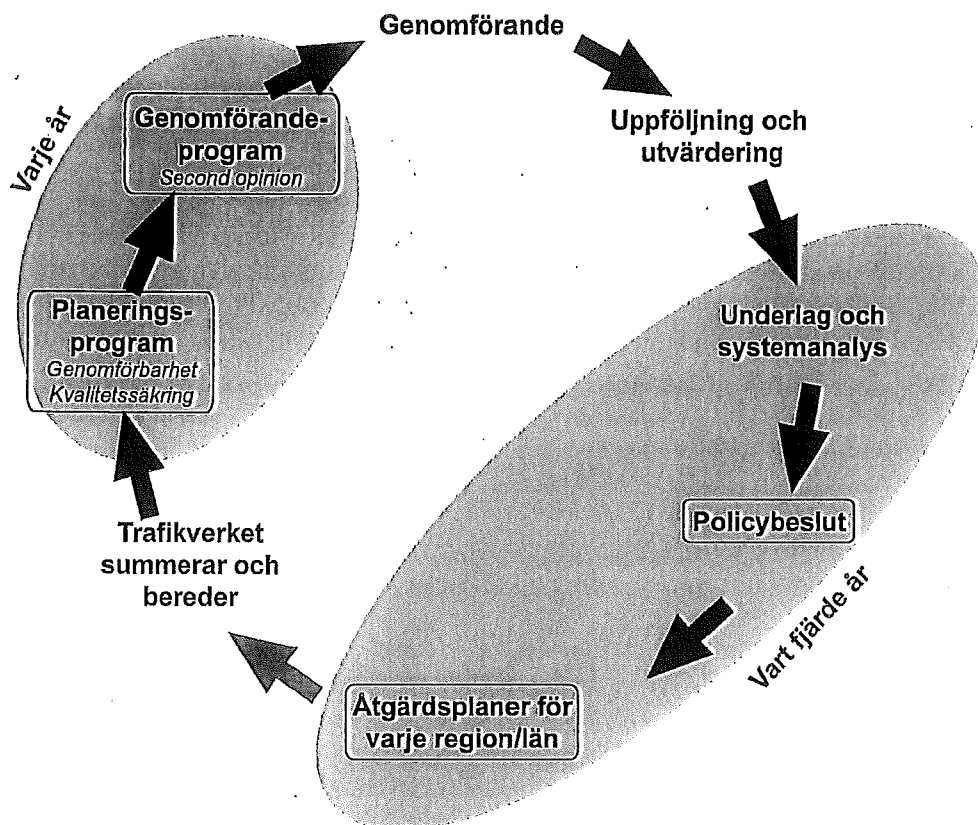
Alternativ med två år mellan uppdateringarna av planerings- och genomförandeprogrammet har belysts. Slutsatsen är att ettåriga uppdateringar är att föredra.

Stegvis precisering med tydliga "grindar" mellan olika steg

Förslag till åtgärder i transportsystemet genereras genom en särskild process för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen som också kan tjäna som förberedelse för exempelvis överenskommelser eller eventuell fysisk planering enligt gällande lagstiftning.

Förslaget till planeringsprocess möjliggör successiv konkretisering och stegvisa beslut om förslagen till åtgärder från övergripande policy, via åtgärdsplaner för transportsystemet i en region till beslut inom ramen för planerings- och genomförandeprogram.

Förslagen till åtgärder granskas efterhand i enlighet med tydliga kvalitetskriterier, grindar, som ställts upp på beslutsunderlag och övriga förberedelser för att ta in åtgärdsförslag i åtgärdsplaner, planeringsprogram respektive genomförandeprogram. Särskilt skarpa kvalitetskriterier, t.ex. vad gäller samhällsekonomi och samlad effektbeskrivning ställs på beslutsunderlaget för de åtgärder som tas in i planeringsprogrammet. Innan åtgärder tas med i genomförandeprogrammet föreslås att Trafikanalys, eller annan aktör som inte tidigare deltagit i arbetet, granskar och godkänner beslutsunderlaget.



Effektbedömningar

Förslaget innebär att relevanta effektbedömningar, inklusive samhällsekonomisk bedömning och miljöbedömning, ska ingå i alla steg av planeringsprocessen. Genom uppföljning och utvärdering av resultat i efterhand skapas förutsättningar för systematiskt lärande och erfarenhetsåtervinning.

Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen

En ny process föreslås för att definiera den egentliga anledningen till att något behöver göras, utveckla tänkbara lösningar och gallra fram de som är effektiva i dialog med de intressenter och aktörer som är konkret berörda. De mest intressanta alternativens effekter bedöms och ett förslag till åtgärd tas fram. Baserad på ett samhällsekonomiskt synsätt möjliggör denna process val av effektiva åtgärder oavsett trafikslag, åtgärdstyp eller huvudman. Processen förutses leda till snabbare effekter och till lägre kostnad jämfört med idag. Den skapar insikter om fördelning av kostnader och nyttor samtidigt som det blir möjligt att bedöma effekter av alternativa lösningar redan i ett initialt skede. Åtgärdsvalsprocessen knyter an till andra aktörers planering, inklusive kommunernas markanvändningsplanering, och skapar förutsättningar för samordning och eventuell medfinansiering. Den ger utgångspunkt för fysisk planering och kan på sikt komma att ersätta de formella förstudier som ska göras enligt väg- och järnvägsplaneringslagen. Den ger också underlag för miljöbedömning i åtgärdsplaneringen, bl.a. för avgränsningen av alternativ.

Effekter

Möjligheter till inflytande

Förslaget till ny planeringsprocess ger förutsättningar att stärka regionala och lokala intressenters möjligheter till inflytande vid val av åtgärder enligt fyrstegsprincipen samt genom regionalt upprättade åtgärdsplaner för transportsystemet i en region. Det ger en tydlig integrering av miljöbedömningen från tidiga skeden till uppföljning. I samband med Trafikverkets summering av regionernas systemanalyser och beredning av övrigt underlag för regeringens policybeslut bör dialog ske med nationella aktörer, där Sjöfartsverket med dess fortsatta roll som förvaltare av sjötransportssystemet utgör ett exempel. En nationell konferens kan genomföras för att presentera och diskutera valmöjligheter.

Dialog mellan Trafikverket och regionerna föreslås äga rum två gånger om året för att diskutera prioriteringar, precisera aktuella åtgärder och praktiska genomförandefrågor i anslutning till Trafikverkets verksamhetsplanering. Dialog behövs också inför planering och beslut om exempelvis mindre förbättringsinsatser, miljöförbättrande åtgärder eller drift och underhåll. Vid dialogerna kan flera parter medverka, exempelvis företrädare för tågoperatörerna, för "skogsindustrin" vad gäller bärighet och tjälsäkring och för polis, ambulans och räddningstjänst vad gäller trafiksäkerhet.

Viktiga användargrupper utvecklar arbetssätt för att kunna företräda exempelvis resenärer och godstransportköpare, industrin och transportbranschen. Logistikforum, fördubblingsprojektet inom kollektivtrafiken och Resenärsforum är sådana exempel.

Förslaget ger ökade möjligheter för regering och riksdag att styra planeringsprocessen genom ett policybeslut, som anger inriktning, samt genom årliga beslut i anslutning till budgetpropositionen om ekonomiskt planeringsutrymme samt planerings- och genomförandeprogram. Styrningen underlättas också genom kvalitetssäkring av beslutsunderlaget för statligt finansierade åtgärder och åtgärdsområden enligt planerings- och genomförandeprogrammet, som revideras varje år. Förutsättningarna för rationellt genomförande stärks genom att riksdagen förslås ge beställningsbemyndigande för tre år.

Den föreslagna processen ger utrymme för tydligare statliga genomförandebeslut än idag vilket kommer att öka tilltron till att statens planering leder till verkställande. Det ger bättre förutsättningar för att diskutera eventuell medfinansiering och andra samverkansfrågor igenomförandet. Staten blir en mer tillförlitlig partner.

	Vem beslutar?	Vem föreslår/ bereder?	Vad resulterar planeringssteget i?	Vilket underlag?	Kvalitets- kriterier för åtgärdsområden i beslutet (Grindar)
Policybeslut Kort, medellång, lång sikt Tas varje mandatperiod	Regeringen	Regeringskansliet bereder med stöd av Trafikverket	Planens ändamål och inriktning: - fördjupade mål - fokusområden - diskussion om vägvalsfrågor - val av principlösningar på systemnivå - underlag för avgränsning av miljöbedömning	<i>Trafikverket:</i> Uppföljning Nationellt underlag (inkl. grannländer, EU, globalt), Nationella strategier Perspektiv- utredningar <i>Regioner:</i> Systemanalyser mm	
Åtgärdsval enligt fyrstegs- principen	Trafikverket tillsammans med regionen	Berörd part initierar, Trafikverket bereder	Val av åtgärd för att lösa specifik uppgift/ problem Kreativ dialog om lös- ningar Effekt- och nyttobedömning, Underlag för avgränsning av miljöbedömning		GRIND 0 Prel. bedömning - Stöd bland berörda aktörer, - nytta /kostnad - genomförbarhet - finansierbarhet - synergier mellan parter
Åtgärdsplan för transportsystem et i en region Minst 10 års sikt Ny plan varje mandatperiod	1. Antas av Regionfull- mäktige resp. Länsstyrelsen (formellt beslut med MKB) 2. Trafikverket kompletterar och sammanställer på nationell nivå	Regionen (länsstyrelsen) i dialog med Trafikverket, kollektivtrafik huvudman, kommuner m fl (samverkans- projekt)	1. Länsprogram (styrande) 2. Nat. Investeringar och förbättringar (förslag) 3. Drift och underhåll, rekonstruktion, tjäl- säkring, bärighet, sektor- åtgärder (rekommendationer)	ÖP, RUP, RUF5 (motsvarande) Systemanalys trafik, Statliga intressen Trafikverket kvalitetssäkrar	GRIND 1 - Planens ändamål och inriktning - Kostnadsberäk- ning - Samhällsekon- omisk och samlad effekt- bedömning - Regional priori- tering
Planerings- program Omfattar 3 år Årlig uppdatering med ett nytt år Samordnas med genomförande- program till en helhet.	Regeringen	Trafikverket	Kvalitetssäkrat underlag Genomförda förbere- delser Förslag till avtal om genomförande- och medfinansiering	Regional och nationell prioritet Tillåtlighetsprocess inledd Kostnad enl. successivmetod Samhällsekonomisk kalkyl Energikalkyl MKB till åtgärdsplan	GRIND 2 - Skarpa kvalitets- krav på underlag enligt grind 1. - Utrymme inom ramen för ekono- miskt planerings- utrymme
Genomförande- program Omfattar 3 år Årlig uppdatering med ett nytt år	Riksdagen föreläggs i budget- proposition	Regeringen Trafikverket	Klartecken för genomför Startade åtgärder	Arbets- /jvgsplan, detaljplan Tillstånd med respektive MKB Detaljerad kalkyl	GRIND 3 - Genomförbarhet - Klara avtal - Kvalitetssäkrat underlag (second opinion)
Ekonomiskt planerings- utrymme	Riksdagen, budgetpro- position	Regeringen Trafikverket	Underlag för planeringen	Budgetram samt aktuella åtaganden	
Uppföljning Utvärdering		Trafikverket Trafikanalys	Erfarenhetsåterföring Kvittens på genomförda åtgärder till regering och riksdag	Planens ändamål och inriktning/para- metrar för fördju- pade mål Redovisning av bety- dande miljöpåverkan enligt tidigare MKB	

Översikt över rollfördelning och beslutsmandat

Transportpolitiska mål och samhällsbyggande

Förslaget innebär att en allsidig effektbedömning, inklusive samhällsekonomi och miljöbedömning, integreras i alla skeden av planeringsprocessen samt att de samlade resursinsatserna används effektivt för att stärka tillgänglighet och hänsynstagande enligt transportpolitiska mål. Samordningen med kommunernas och regionernas planering som påverkar trafik och regional utveckling förväntas bli tydligare än tidigare.

Implementering

Närmast förutses det blivande Trafikverket bygga upp sin organisation och verksamhet för att svara mot detta förslag till planeringsprocess. Den praktiska implementeringen behöver också konkretiseras genom dialog med berörda aktörer och intressenter utanför Trafikverket.

Hösten 2010 sker dialog med regionerna inför Trafikverkets verksamhetsplanering för år 2011, i enlighet med vad som redovisas i Nationell plan. Efter valet kan den tillträdande regeringen ta ett särskilt policybeslut.

År 2011 kan den årligen återkommande processen för genomförande- och planeringsprogram påbörjas för att stärka genomförandet av Nationell plan och Regionala planer för transportsystemet 2010–2021.

År 2011–2013 behövs förberedelser – särskilt regionalt – för att kunna starta arbetet med att bereda policybeslut och ta fram åtgärdsplaner för transportsystemet i regionerna efter valet 2014. Nya åtgärdsplaner behöver sannolikt tas fram för perioden 2016–2025. Kommuner och regioner kan behöva se över sina översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram i anslutning till åtgärdsplaneringen.

Metodutveckling och försöksverksamhet kring åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen behöver inledas snarast.

Även arbete med metodutveckling, uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder, inklusive systematisk erfarenhetsuppföljning i lärande syfte, behöver inledas omgående.

I rapporten används begreppet region för län eller grupp av län som samarbetar i planeringen. Den aktör som avses med begreppet region är länsstyrelse, region, regionförbund eller regionalt samverkansorgan. I de fall Trafikverkets regionala organisation avses så är det utskrivet.

Riksrevisionen, Konsumentverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Arbetsgivarverket, Socialstyrelsen, Handisam, Statskontoret, Boverket, Lantmäteriet, Riksgälden, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Kungliga Tekniska Högskolan, Uppsala universitet, Lunds tekniska högskola/ Lunds universitet, Sametinget, Naturvårdsverket, Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Affärsverket svenska kraftnät, Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Riksantikvarieämbetet, Diskrimineringsombudsmannen, Hallands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Gotlands kommun (Region Gotland), Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna), Samverkansorganet i Gävleborgs län (Region Gävleborg), Samverkansorganet i Jämtlands län (Regionförbundet Jämtlands län), Samverkansorganet i Jönköpings län (Regionförbundet, Jönköpings län), Samverkansorganet i Kalmar län (Regionförbundet i Kalmar län), Samverkansorganet i Kronobergs län (Regionförbundet Södra Småland), Samverkansorganet i Södermanlands län (Region Sörmland), Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län), Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland), Samverkansorganet i Västerbottens län (Regionförbundet i Västerbottens län), Samverkansorganet i Örebro län (Regionförbundet Örebro län), Samverkansorganet i Östergötlands län (Regionförbundet Östsam), Ale kommun, Borås kommun, Bromölla kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Karlsborgs kommun, Karlskoga kommun, Kiruna kommun, Köpings kommun, Lerums kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Nynäshamns kommun, Piteå kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Torsby kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Ystads kommun, Ätvidabergs kommun, Örnsköldsviks kommun, AB Storstockholms Lokaltrafik, Företagarna, Gröna bilister, Handelskammarförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas

Riksförbund, Motormännens Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Bilaga 7
Näringslivets Transportråd, Resenärsforum, Riksförbundet Enskilda
Vägar, Småkom, Svensk Kollektivtrafik, Svenskt Flyg, Sveriges
akademikers centralorganisation, Sveriges Byggindustrier, Sveriges
Hamnar, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Åkeriföretag,
Tjänstemännens Centralorganisation, TransportGruppen,
Tågoperatörerna.