

Sammanfattning

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

Kommitténs utgångspunkter

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

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

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

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

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

Den enskildes perspektiv

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

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

En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess

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

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

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

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

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

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

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

Förenklningar

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

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

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

Förändringar av tillåtlighetsprövningen

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

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

Länsstyrelsen ska få tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut.

Samordning och samverkan

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

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

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

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

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