



RAPPORT

EFFEKTIVISERING I FYSISK PLANERING

Förslag till åtgärder för effektivisering av processen för fysisk planering, med fokus på väg och järnväg i storstadsmiljö.

2009-02-04

Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Effektivisering i fysisk planering - Förslag till åtgärder för effektivisering av processen för fysisk planering, med fokus på väg och järnväg i stadsmiljö

Redaktör: Anna Modin

Arbetsgrupp WSP: Bengt Andersson, Uppdragsledare (Ekonomisk planering)

Anna Modin (PBL, Kulturminneslag, överklaganden, intervjuer, problembild fler perspektiv, slutsatser och förslag)

Bengt Eriksson (Tillåtlighetsprövning, slutsatser och förslag)

Charlotte Neugebauer-Stening (Internationell utblick, analys dansk lagstiftning)

Charlotta Faith-Ell (Miljöbalken, MKB)

Jörgen Altin (Sektorslagstiftning)

Anders Markstedt (Slutsatser och förslag)

Susanne Ingo (Slutsatser och förslag)

Peggy Lerman, Lagtolken – underkonsult (Överblick lagstiftning, sektorslagstiftning, Miljöbalken, Plan- och bygglagen, rättsfall, dubbelprövningar, analys dansk lagstiftning, slutsatser och förslag)

WSP Sverige AB

Besöksadress: Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 08-688 60 00, Fax: 08-688 69 99

Email: info@wspgroup.se

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

www.wspgroup.se

Foto: Joachim Lundaren, Carl Swensson



Förord

Det tar tid från idé till genomförande av transportinfrastruktur i Stockholmsregionen. Syftet med denna studie är att bidra till en effektivisering av processen för fysisk planering med prövning främst med avseende på väg och järnväg (enligt bl.a. Miljöbalken, PBL samt väg- och järnvägslagarna) med ett samtidigt beaktande av kraven på demokratiskt inflytande och rättssäkerhet samt behovet av att processerna skall kunna överblickas av medborgarna. Rapporten ger både en övergripande problembild och pekar på möjligheterna till förändringar i lagstiftningen och praxis i avsikt att effektivisera planeringsprocesserna för stora infrastrukturprojekt i Stockholmsregionen. Förslagen innehåller inga stora systemförändringar eller maktförskjutningar. De är menade att vara allsidiga och tillgodose alla aktörers perspektiv av effektivisering och kunna implementeras utan någon längre tids utredning.

Uppdraget till WSP har lämnats av en beställargrupp bestående av Regionplane- och trafikkontoret i Stockholms län (RTK), Länsstyrelsen i Stockholms län, Vägverket Region Stockholm, Banverket samt Stockholms stad. Beställargruppen har aktivt följt arbetet och bidragit med kunskap och erfarenheter i uppdragets genomförande. Publiceringen av denna rapport innebär inte att parterna i beställargruppen tagit ställning till rapportens innehåll. De förslag och slutsatser som presenteras i rapporten svarar WSP för.

Stefan Persson och Ann-Charlotte Alvehag (RTK) har fungerat som beställargruppens kontakt gentemot konsulterna. Övriga i arbetsgruppen har varit Inger Holmqvist, Länsstyrelsen Stockholm, Lars Jolerus, Trafikkontoret Stockholm stad, Robert Örtegren, Vägverket region Stockholm och Dan Sennerby, Banverket. Även Peter Fältdt från Näringsdepartementet har följt utredningsarbetet genom arbetsgruppen. Medverkande konsulter vid WSP Analys & Strategi har varit Bengt Andersson (uppdragsledare), Anna Modin, Charlotte Neugebauer-Stening, Susanne Ingo, samt vid WSP Samhällsbyggnad Bengt Eriksson, Charlotta Faith-Ell och Anders Markstedt. Även WSP Management genom Jörgen Altin har medverkat. Som underkonsult har Peggy Lerman, Lagtolken, bidragit med betydande arbete.

Stockholm i november 2007

Bengt Andersson
Uppdragsansvarig vid WSP Analys & Strategi





Innehåll

SAMMANFATTNING.....	1
Förslag till effektivisering i lagarna	3
Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen.....	7
1 INLEDNING.....	11
2 LAGSTIFTAD PLANERINGSPROCESS	13
2.2 Sektorslagar för väg- och järnväg	15
2.3 Plan- och bygglagen	22
2.4 Miljöbalken	25
2.5 Kulturminneslagen	28
2.6 Ekonomisk planering.....	29
3 PROBLEMBESKRIVNING	32
3.1 Problembilden ur ett aktörsperspektiv	32
3.2 Problembild utifrån tidigare utredningar	43
3.3 Förtydligad problembild avseende ”dubbelprövningar”	60
3.4 Problembild ekonomisk planering	63
3.5 Problembild – fler perspektiv	64
4 INTERNATIONELL UTBLICK	73
4.1 Danmark.....	73
4.2 Finland	76
4.3 Storbritannien.....	78
4.4 USA.....	80
5 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	84
5.2 Förslag till effektivisering i lagarna	88
5.3 Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen	94
6 KÄLLFÖRTECKNING	103
BILAGA FRÅGEFORMULÄR.....	106





Sammanfattning

Det tar tid från idé till genomförande av transportinfrastruktur i Stockholmsregionen.

Syftet med denna studie är att bidra till en effektivisering av processen för fysisk planering med prövning främst med avseende på väg och järnväg (enligt bl.a. Miljöbalken, PBL samt väg- och järnvägslagarna). Förutsättningen är att prövningen av förslaget dels från sektorsvisa professioner och dels från intressenter, allmänhet och sakägare ska vara av fortsatt hög kvalitet.

Rapporten ger både en övergripande problembild och pekar på möjligheterna till förändringar i lagstiftningen och praxis i avsikt att effektivisera planeringsprocesserna för stora infrastrukturprojekt i Stockholmsregionen. Förslagen innehåller inga stora systemförändringar eller maktförskjutningar. De är menade att vara allsidiga och tillgodose alla aktörers perspektiv av effektivisering och kunna implementeras utan någon längre tids utredning.

En samlad problembild

Ett omfattande arbete har genomförts i framtagande av rapporten kring att samla en gemensam problembild över planeringsprocessen av stora infrastrukturprojekt i en storstadsmiljö. Tidigare problembeskrivningar har i mycket hög utsträckning utgått ifrån en specifik lagstiftning eller aktör.

Lagstiftningen fungerar olika bra för olika aktörer

En övergripande slutsats är att de lagar som hanterar processen klarar av den uppgift den var tänkt att utföra, i de flesta fall. De fungerar mindre bra vid stora, komplicerade och utdragna projekt i storstadsmiljö och den fungerar bättre för vissa aktörer i systemet och mindre bra för andra. Den aktör som vill få till stånd en förändring har många instanser att passera på vägen.

Få aktörer har överblick över systemet

Nära nog alla skriftliga och muntliga källor som utgör grunden i denna rapport uttrycker behovet av förenkling och effektivisering. Problembilden skiljer sig dock åt dem emellan. Processen är lång och innehållsrik och få aktörer har överblick över hela systemet. Varje lagstiftning har tidigare tittats på var för sig, och varje aktör optimerar organisation och förslag till förändring utifrån sin synvinkel. Det är den andra övergripande slutsatsen för denna studie.



Komplicerade projekt får ta tid, men processen kan kortas

De flesta aktörer är överens om att det går att effektivisera planeringen ytterligare, men med sina olika perspektiv har de inte satt ljuset på något specifikt moment eller avseende. Det kan däremot konstateras att de planerande aktörerna som skulle kunna definiera effektivitet som att ett projekt blir av upplever större ineffektivitet än de prövande aktörer som ser planeringsprocessen som en garant för att alla viktiga frågor undersöks, prövas, avvägs och att berörda får komma till tals. Nästan alla konstaterar att stora komplicerade projekt får och bör ta tid, så att alla väsentliga frågor hinner belysas. Men som motvikt säger också de flesta att de angelägna samhällsprojekt som infrastrukturen utgör måste kunna planeras på kortare tid.

Finansiering är en knäckfråga

I detta projekt har fokus varit på den fysiska planeringsprocessen och hur denna kan effektiviseras. Den ekonomiska och fysiska planeringen är dock skilda från varandra vilket i sig utgör ett betydande hinder för effektiviseringen. Vid intervjuerna framkom att tvister om finansiering som en stor grund för brister i samarbetet mellan aktörerna. Kommuner blir till konkurrenter om statliga medel. En annan aspekt är att den planering vars projekt inte är finansierat "åldras". Beslut blir obsoleta (t.ex. järnvägsplan, men även tillståndsbeslut), underlag åldras och aktörer hinner ändra uppfattning. Detta resulterar i omtag av planeringen när finansieringen väl är klar. Ett förslag till att minska dessa effektivitetsförluster är att koppla finansieringen till tillåtlighetsprövningen.

Problem med internationell inspiration

I projektet har en genomgång av Danmark, Finland, Storbritannien och USAs lagstiftningar för transportinfrastrukturplanering genomförts. Det kan dock konstateras att det i flera fall görs en översyn av dessa för närvarande.

Det kan konstateras att direkta jämförelser mellan lagsystemen i Sverige och andra länder är full av språkliga fallgropar där närliggande begrepp betecknar aningen olika moment eller handlingar. Det råder dessutom olika planeringstraditioner som är djupt rotade i respektive lands logik för hur planeringssystemet är uppbyggt. Som ett tredje konstaterande kan nämnas svårigheten i att låna ett specifikt moment från ett helt system och applicera i ett annat. Summerande slutsats är således att det krävs djupare studier och grundligare jämförelser innan internationella planeringslagar kan stå mall för de svenska, men att det är intressant att följa resultatet av respektive lands översyn.



De danska anläggningslagarna kan svårligen appliceras i Sverige

I olika sammanhang har framförts förslag att införa den danska provningsformen av infrastruktur.

Eftersom det danska systemet kan antas korta beslutsprocessen och ge bättre samspel med den tvärsektoriella fysiska planeringen, ger det intressant perspektiv på förnyelse av det svenska. Det finns emellertid två väsentliga utgångspunkter för det danska systemet som måste övervägas.

Den ena är att systemet bygger på en beslutstradition av nationellt formulerade bindande planeringsriktlinjer, medan det svenska utgår från lokalt planmonopol och betydligt mjukare statliga riksintresseanspråk. Det finns förvisso möjligheter även i det svenska systemet att tvinga fram viss planering (planföreläggande), men dessa har i princip inte använts under 20 år. Det pekar på en stor politisk motvilja i förhållande till inskränkningar av det lokala planmonopolet.

Den andra skillnaden ligger i den lika gamla traditionen i Sverige att medborgarna får delta i planeringen och överklaga i sak från "om"-skedet via "var" till "hur", medan den danska processen begränsar klagorätten till procedurfrågor och har en tyngdpunkt på hur-frågor. Det torde vara politiskt synnerligen svårt att föreslå en sådan inskränkning i medborgarnas rätt att delta i beslutsprocesser om sin närmiljö, i en tid då internationella konventioner istället strävar efter att förbättra deltagandet.

Sammanfattningsvis är bedömningen att det danska systemet förutsätter så grundläggande förändringar av svensk beslutstradition att det inte kan anses möjligt att genomföra inom överskådlig tid och det förs därför inte vidare som förslag i denna rapport. Dock kan det danska systemet ge stöd för avsevärd effektivisering av svensk MKB, exempelvis genom att låta den fysiska tvärsektoriella planeringen (regional eller för små projekt lokal) vara ledprocess. Det innebär att MKB görs bara en gång i stället för i samtliga sektorsprocesser. Det kan också övervägas om regeringens tillåtlighet ska, likt det danska systemet, knytas till förutsättningar för finansiering. Detta skulle innebära en minskning av problem med rättsligt komplicerade och tidsfördröjande omtag i planeringsprocesserna på grund av att planerna blir för gamla innan de kan finansieras. Slutligen kan danska erfarenheter ge stöd för regeringen att i högre grad besluta om villkor, med förutsättningen att detta gör fortsatt sektorsprövning onödig. Det förutsätter med andra ord lagändringar.

Förslag till effektivisering i lagarna

Förslagen innehåller inga stora systemförändringar eller maktförskjutningar. De är menade att vara allsidiga och tillgodose alla aktörers perspektiv av effektivisering och kunna implementeras utan någon längre tids utredning.



Samordning mellan lagar

Såsom PBL-kommittén pekade på skulle den ”dubbelplanering” och dubbla planläggning som idag görs med t.ex. arbetsplan och detaljplan begränsas genom samordnande av PBL och sektorslagarna för väg och järnväg. I första hand bör man sikta på att söka möjligheter till samordning av själva planinstituterna (t.ex. deras utbytbarhet) och planeringsprocesserna (t.ex. deras kompatibilitet). De delar som reglerar maktförhållandena (t.ex. rätten att fastställa) bör däremot undvikas.

Ett angeläget förslag som återfinns i Regeringens proposition 2006/07:122 ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” är att omformulera PBL:s lydelse om miljö kvalitetsnormer så att de bättre överensstämmer med Miljöbalkens lydelse.

En gemensam infrastrukturlag

Möjligheten att skapa en gemensam infrastrukturlag, genom att slå samman banlagen med de delar av väglagen som reglerar byggande av väg, bör övervägas. En gemensam lag (Lag om byggande av transportinfrastruktur) skulle bland annat underlätta användandet av fyrstegsprincipen, som kompliceras med dagens uppdelade system och inte heller tillgodoser de krav som en modern transportpolitik ställer på planeringsprocessen. Ett transportslagsövergripande synsätt i politiken kräver en transportslagsövergripande planering i praktiken.

Ytterligare skäl som talar för en sammanslagning är möjligheten att skapa en större tydlighet, vilket framförallt skulle gynna allmänheten som idag möts av allt för många begrepp och planeringsvarianter. Mot en sammanslagning talar t.ex. att inarbetade rutiner och planeringsfilosofier hos de båda statliga verken skulle behöva ruckas och att detta kan skapa en ineffektivitet i planeringssystemet.

Tre förändringar av tillåtlighetsprövningen 17-kap Miljöbalken.

Bestämmelserna om inhämtande av synpunkter vid utställning av vägutredning respektive järnvägsutredning enligt sektorslagarna för väg och järnväg, och de rutiner som finns för beredning av ärenden inför regeringens prövning enl 17 kap MB, liknar varandra. I Stockholmsregionen innebär ett större projekt att omkring ett hundra myndigheter vid två närliggande tillfällen får snarlik information att uttala sig om. En ändring av denna situation skulle innebära en effektivisering. Att slå ihop dessa två moment kan dock vara knepigt eftersom skillnaden mellan dem är att den sökande myndigheten vid andra tillfället har valt och förordar ett alternativ.

Effektivisering av detta moment innebär att avgränsa antalet myndigheter som får beredningsremissen vid tillåtlighetsprövningen. Avgränsning bör



göras till berörda kommuner, Länsstyrelsen, VTI, SIKÅ, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, RAÄ och RTK, vilka borde betecknas som de viktigaste myndigheterna i sammanhanget. Effektivisering kan också ske via en minskning av detaljarbetet genom att inledningsvis vid tillåtlighetsprövningen göra en hearing med Regeringen (beredande departement).

Som konstaterats ovan kan det danska lagsystemets erfarenheter ge stöd för att låta regeringen i högre grad besluta om villkor vid tillåtlighetsprövningen. För att detta ska vara en effektivisering förutsätter det dock att den fortsatta sektorsprövningen förklaras onödig. Detta skulle dock innebära att planeringsprocessen i så fall måste gå längre innan regeringen kan avgöra tillåtligheten, vilket är helt emot syftet att få tidigt besked om lämpligheten av det planerade.

Slutligen bör övervägning ske om regeringens tillåtlighet kan knytas till förutsättningar för finansiering, vilket skulle minska problemen med rättsligt komplicerade och tidsfördröjande omtag i planeringsprocesserna på grund av att planerna blir för gamla innan de kan finansieras.

Tydliggör regionplanens formella status – starkare roll

Den regionala planeringen, (RUF5 – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen) är av betydande vikt för planeringen i Stockholmsområdet. Den är en gemensam plattform som lägger grunden för beslut i gemensam riktning i en region där aktörerna är många och starka och projekten berör många invånare, kommersiella och offentliga aktörer.

Regionplanens formella status i dagsläget bygger idag på miljöbalkens 6 kap 19,20§§ samt 5§ hushållningsförordningen. Det innebär att RUF5 som regionplan PBL motsvarar översiktsplaner, dvs. beslutanden måste i sina beslut beskriva hur planen har beaktats men måste inte följa den. Denna formella funktion är dock väl dold och ett tydliggörande genom referenser i miljöbalken såväl som PBL och sektorslagarna avseende detta ökar möjligheterna för regionplanen i Stockholm - såväl som översiktsplanerna - att utgöra en viktig dialog om strategisk mark- och vattenplanering och fungera som avtal mellan aktörerna i senare skeden.

Förbättrad användning av MKB

Tidigare medverkan från sektorsmyndigheter

Deltagandet från vissa centrala myndigheter under planerings- och MKBprocessen är mycket lågt. Klargöranden i respektive myndigheters instruktioner eller tvingande i lag om att de förväntas delta i dessa samråd – åtminstone för de större projekt vars tillåtlighet ska prövas av regeringen – är ett sätt att komma tillrätta med detta ”samrådsskolk”.



Ett annat sätt att tvinga fram en tidigare medverkan är att i sektorslagarna införa en begränsning i yttranderätten motsvarande de som finns i PBL, där de som får överklaga endast är de som är berörda av planen och som senast under utställningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Än mer tvingande regleringar kan också övervägas.

Inte bara planeringsprocessens effektivitet utan även projektens kvalitet skulle vinna på att de centrala myndigheternas sakkunskap kom in tidigare i processen.

Införa behovsbedömning som medger bortval av MKB

Dagens lagstiftning skiljer mellan MKB för stora och små projekt men möjliggör inte att MKB utesluts för små projekt. En busshållplats måste gå igenom samma planeringsskeden och MKB-procedur som Förbifart Stockholm. En effektivisering av resursanvändningen innebär att koncentrera utredningsresurserna där de verkligen behövs. Detta är möjligt genom införandet av den internationellt brukliga urvalsprocessen som innebär att behovsbedömningen inte bara är en sortering i ”små och stora” MKB, utan även ger möjlighet att sälla bort de mindre ärenden där miljöhänsyn hellre visas på annat sätt än genom en formaliserad MKB-procedur. Det kan även ifrågasättas om det alls behövs planläggning för mindre åtgärder, dvs. frågan är om behovet av arbetsplan kunde avgöras i samråd med länsstyrelsen för vissa mindre åtgärder. Då faller automatiskt kravet på MKB bort för dessa. Om det finns avtal med markägare eller det av annat skäl saknas behov av vägrätt skulle detta inte bereda sektorn problem och knappast inte heller skapa rättsosäkerhet för markägare eller berörda.

Tillämpa stegvis granskning för att minska sena kompletteringar

Direktiven såväl som god sed bygger på tanken att ett utkast till MKB ska granskas innan ansökan slutförs. Dagens regler och förarbeten bygger på tanken om ett löpande samråd till dess underlaget är klart, och motsäger således inte en granskning av skiss till MKB. Ändringarna augusti 2005 gjorde emellertid detta mindre klart, bl.a. genom att begreppen ”tidigt” och ”utökat” togs bort. Det har förstärkt trenden i tillämpningen att samråda bara en gång i inledningen av planeringsprocessen, och sedan inte mer. Allt under hänvisning till syftet med regeländringen som är förenkling. I praktiken innebär detta dock ett försvårande av beslutsprocessen, med upprepade kompletteringar och omtag.

En ”återställning” som klargör avsikten att samråden ska leda till färdigt beslutsunderlag innan ansökan lämnas in, effektiviserar beslutsprocesserna. Detta är väl i linje med planeringsprocesserna för väg, järnväg och PBL, som innehåller både samråd och utställningsmoment. Det kommer oaktat ett stort antal krav på komplettering även efter utställningen. Detta pekar på att underlaget var alltför ofärdigt under samråden eller att aktörerna bli aktiva först vid



eller efter utställningen. Den stegvisa granskningen förutsätter således att aktörerna deltar i en kontinuerlig dialog, tar ställning och sedan inte byter åsikt utan anledning.

Förtydliga kravet på ansökningshandlingen

En effektiviseringsåtgärd som minskar arbetet med MKB men som framförallt ger en förbättrad kvalitet på prövningarna är att i ban- och väglagen tydliggöra plandokumentens funktion som ansökningshandlingar.

Krav på beslutens innehåll

Kraven på innehållet i beslutsunderlag till MKB i utredningsskedet av infrastrukturprojekt framgår genom kopplingen till miljöbalkens MKB-regler.

Det som generellt saknas är krav på besluten, främst så att dessa synliggör tillämpningen av hänsynskrav. Det är egentligen bara i hushållningsförordningen som det finns gemensamt krav på beslutets innehåll eftersom kravet att beakta MKB vid prövningen inte gäller sektorsbesluten. Kraven på besluten bör ta reglerna om plan-MKB som modell, vilket även skulle minska risken för formfel för bruk av fel direktiv.

Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen

De kommittéer som tillsats i syfte att se över lagstiftningen på olika områden har alla behövt arbeta åtskilliga år för att komma fram till användbara förslag. Eftersom flera av de brister i processen som konstaterats i kapitlet *problembilden* återfinns inom planeringspraktiken ägnas här uppmärksamhet åt sådana förslag som kan genomföras utan lagändring. Dessa organisatoriska ändringar av större och mindre karaktär är sannolikt mer effektiva än lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma en snabb förbättring inom planeringsområdet.

Åtgärda resursbristen

Det har tydligt framkommit i intervjuerna att resursbristen hos de olika aktörerna är en orsak till att fördröjd process. Att tillskapa resurser ur en större omallokering är kanske inte möjligt att anföra utan verkliga förslag, men däremot föreslås nedan åtgärder för att koncentrera resurserna på ett mer ändamålsenligt sätt.

Behovsbedömning och sällning i MKB

Att införa sällningsfunktion i behovsbedömningen som innebär att det för projekt med mindre miljöpåverkan kan uteslutas MKB, inte bara göras en mindre MKB, är ett sätt att minska resursåtgången. Kraven på miljöhänsyn finns ju li-



kaväl genom hänsynsreglernas iakttagande i planeringen och de generella kraven på tillräckligt beslutsunderlag. Behovsbedömningen kan även gälla beslutsprocessen t.ex. möjligheten att slippa upprätta arbetsplan för motsvarande småprojekt.

Omvandla potentiella samhällsekonomiska vinster

Om de samhällsekonomiska nyttor i form av pengar en infrastrukturinvestering kan inbringa kan räknas hem borde möjligheten finnas att motivera finansieringen av extra resurser till tjänster som är nödvändiga i kritiska skeden.

Tydlig projektplanering

Genom att tydliggöra aktörernas roll i processen, hur processen går till, vilka beslut som fattas av vilken myndighet och i vilka skeden, vilket underlag som kommer att behövas och vilka perioder som projektet kommer att ianspråka resurser från medverkande aktörer skapas en gemensam förståelse för projektets process. Rent praktiskt handlar det om att kommunicera tidplan och process till alla ingående aktörer.

Samordna resurser mellan myndigheter

För att uppnå effektivisering kan resurserna för att hantera överklagningsärenden samordnas mellan myndigheterna och koncentreras till de ärenden som av samhällsekonomiska skäl är viktigast.

Återanvändning av beslutsunderlag mer systematiskt

MKB tenderar att bli väldigt omfattande – och detaljerad. Att mer systematiskt återanvända underlagsmaterial och beslutshandlingar som har överlappande innehåll förkortar handläggningstiderna. Det handlar kanske inte i första hand om att samordna beslutsunderlagen utan att återanvända dem till fler än en prövning. Exempel är Citybanan i Stockholm där samma MKB användes i järnvägsplanen som i detaljplanen och Danvikslösen där detaljplan och arbetsplan är ett gemensamt dokument.

En bättre fungerande startfas

Här nedan följer ett antal konkreta förslag av olika storlek på förbättrat samarbete, särskilt i startfasen, i syfte att effektivisera planeringsprocessen.



Samordning av trafikverkens strategiska avdelningar

En samordning av detta slag är inte beroende av en formell organisationsförändring, utan kan sannolikt genomföras inom ordinarie organisation eller som en utvidgning av exempelvis RTK som delvis har den rollen redan idag. Fokus för samordningen av de strategiska avdelningarna skulle dock vara den samma; att förutsättningslöst genomföra åtminstone fyrstegsprincipen (ej reglerad i lag) och helst även förstudien (reglerad i separata sektorslagar för väg respektive järnväg).

Samordna aktörer i tillfällig organisation

Projekt som berör flera kommuner, och därmed involverar många aktörer, kan samordnas i en tillfällig organisation med mandat att driva processen. Det kan vara ett konsortium eller kommunalt bolag eller dylikt. Effektiviseringsvinsten är att skapa ett forum med utgångspunkt från platsen där aktörerna kan ringa in gemensamma frågor och skiljelinjer samt delegera arbetet till en aktör istället för att dubbelutreda i flera organisationer. Detta förslag har många förebilder, men skulle kunna användas med större systematik.

Ta fram gemensamma planeringsförutsättningar

Motsvarande projekt som nämns i stycket ovan kan effektiviseras även utan att aktörerna skapar en formaliserad plattform. En enklare åtgärd av samma karaktär är att ta fram gemensamma handlingar som beslutas om och som sedan kan ligga till grund för planering i respektive kommun eller organisation.

Öka användandet av metoder för strukturerade dialoger

Strukturerade dialoger med allmänhet och intressenter är en möjlighet att få en snabbare planerings- och beslutsprocess. Metoden medverkar till att skapa mindre motsättningar och större samsyn än vad som ofta är fallet i storstadsplaneringen idag. Därigenom kan antal överklaganden reduceras och tid och pengar sparas. Dialogen kan inte upphäva de genuina målkonflikter som ofta är fallet inom storstadsplaneringen, men den kan skapa bättre förutsättningar förståelse, acceptans och enighet. Den stora fördelen med dialog är således att den kan resultera i en balanserad kompromisslösning. Metoden att arbeta med strukturerade dialoger kan bedömas ha en stor potential också i den komplexa miljö som utgörs av storstädernas utveckling.





1 Inledning

Det tar tid från idé till genomförande av transportinfrastruktur i Stockholmsregionen. För lång tid. Transportinfrastrukturens grundläggande syfte är att tillgodose allmänhetens behov av säkra, miljövänliga och effektiva transporter. Bakgrunden till denna rapport är önskemålet att effektivisera processen från problemidentifiering, genom förstudier, förslag, planer, konsekvensbeskrivningar, eventuella överklagningar och fram till genomförande. Förutsättningen är att prövningen av förslaget dels från sektorsvisa professioner och dels från intressenter, allmänhet och sakägare ska vara av fortsatt hög kvalitet.

Föreliggande rapport innehåller i tur och ordning beskrivning, analys och förslag på effektivisering. Först beskrivs relativt kortfattat planeringsprocessen enligt gällande lagstiftning och vilka aktörer som deltar. Därefter ägnas en betydande del av rapporten att teckna problembilden med försök att ringa in de faktorer eller kriterier som är orsak till att planeringen av transportinfrastrukturen är så tidskrävande. Detta har gjorts genom intervjuer av nyckelaktörer i processens olika delar, litteraturgenomgång av PBL-kommitténs slutbetänkande, Miljöbalkkommitténs delbetänkanden, rättsfall, forskning och med kommentarer från experter¹. Därefter görs en översiktlig internationell utblick för att inspireras av andra länders lagstiftade planeringsprocess och praktik. Sist i rapporten dras slutsatser ur genomgången och förslag på effektiviseringar planeringsmässigt och juridiskt läggs fram.

1.1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att bidra till en effektivisering av processen för fysisk planering med prövning främst med avseende på väg och järnväg (enligt bl.a. Miljöbalken, PBL samt väg- och järnvägslagarna).

1.1.1.1 Definition effektivisering

Effektivisering ska förstås som åtgärder som leder till en process som är så kort och resurssnål som möjligt från problemidentifiering till genomförande, men med bibehållen kvalitet på prövning av förslaget dels från sektorsvisa professioner och dels från intressenter, allmänhet och sakägare med syftet att möjlig-

¹ Peggy Lerman, jurist, har varit underkonsult i arbetet och bidragit med texter, analyser och kommentarer kontinuerligt. Även andra experter så som Charlotta Faith-Ell (MKB) och Bengt Eriksson (miljöplanerare, tidigare vid Länsstyrelsen Sthlms län), Carl-Gustaf Hagander (Länsstyrelsen Sthlms län) och Riggert Andersson (Vägverket) m.fl. har bidragit med texter, analyser och kommentarer under projektet. För fullständig medverkan se redovisning av källor sist i rapporten samt arbetsgrupp på WSP och beställargrupp i förord först i rapporten.



göra en samlad bedömning. Processen ska således inte bara möjliggöra att lagligheten i förslaget kan granskas utan även att de samlade konsekvenserna av planens genomförande kan bedömas.

1.1.2 Avgränsning

Rapporten fokuserar på förhållanden i Storstadsmiljö. De aktörer vars uppgifter har färgat rapporten har koppling till planering av stora transportinfrastrukturprojekt i Stockholmsregionen. Uppdraget omfattar endast översiktligt finansieringsfrågan, det vill säga investeringsplaner och genomförande.



2 Lagstiftad planeringsprocess

Nedan görs en genomgång av aktuella lagars process. I slutet av kapitlet finns även referat av andra relevanta källor som kompletterar problembilden och sätter den i sitt sammanhang.

2.1.1 Lagar som reglerar planeringen

Plan- och bygglagen (PBL 1987:10) ger kommunen ansvar för den lokala tvärsektoriella fysiska planeringen samt prövningen och kontrollen av byggandet. Dialogen med staten om lämplig markanvändning sker i första hand i översiktsplaneringen, där länsstyrelsens granskningsyttrande kan ses som en form av avtal om prioriteringar. Genom detaljplan kan kommunen möjliggöra visst byggande men också bindande avgöra markanvändningskonflikter. Lov för markåtgärder och byggande avser främst den yttre placeringen och utformningen, medan de tekniska egenskaperna behandlas i byggsamråd.

Planeringen av trafikanläggningar sker på olika sätt beroende på trafikslag. Statliga vägar planeras med hjälp av väglagen (1971:948) och kommunala vägar genom detaljplanering enligt PBL (även statliga vägar kan kräva detaljplan). Järnvägar planeras i princip endast med sektorslagen, lag (1995:1649) om byggande av järnväg (framöver kallad banlagen), men omgivningarna regleras även genom detaljplan. Det samma gäller flygplats och farled.

Väglagen reglerar planeringsprocessen, ansvaret för det allmänna vägnätet, byggande av allmän väg och drift av väg och ersättning till markägare. För byggande av allmän väg ska en arbetsplan finnas. Även mindre åtgärder som tar vägområde i anspråk, t.ex. busshållplats, kräver arbetsplan. Delar av anläggandet kräver prövning enligt miljöbalken, t.ex. byggande i vatten eller i skyddade områden. Vissa vägar ska tillåtlighetsprövas av regeringen med utgångspunkt från miljöbalkens bestämmelser.

Banlagen innehåller även den regler för hur processen ska gå till. Lagen är ett genomförandeinstrument för planerade investeringar i järnvägens infrastruktur, utbyggnad av järnvägar och andra spåranläggningar. Banlagen skapades med väglagen som förebild men saknar den lagens redskap för markåtkomst, s.k. vägrätt. Liksom för vägar kan krävas planläggning enligt PBL och prövning enligt miljöbalken av vissa anläggningar.

Flygplatser och luftfart är en internationell angelägenhet där konventioner och avtal reglerar det mesta. Inrättande, drift och byggande av flygplatser för allmänt bruk kräver emellertid tillstånd av Luftfartsverket enligt luftfartslagen (1957:297) och är miljöfarlig verksamhet som prövas av t.ex. miljödomstol. Detaljplan krävs. Vid större flygplatser ska tillåtlighetsprövning ske av regeringen, varvid prövning även sker med utgångspunkt från miljöbalkens bestämmelser. Lagstiftningen saknar särskilda processregler motsvarande de som finns för planering av vägar och järnvägar.



Även sjöfarten är beroende av internationella konventioner och avtal. Sjöfartverket prövar dock inrättandet av allmän farled eller allmän hamn enligt den s.k. farledslagen (1983:293). Tillstånd enligt miljöbalken kan behövas om farleden förutsätter åtgärder, t.ex. muddring, utfyllnad, anläggande av kaj. Hamnverksamhet är i sig prövningspliktig som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, oavsett koppling till farled. Detaljplan behövs för hamnanläggningar som kan antas ge betydande omgivningspåverkan, men normalt sett inte för farleder. Allmän farled kräver regeringens tillåtlighet enligt miljöbalken. Detaljplan kan behövas för vissa hamnanläggningar men normalt sett inte för farleder.² Inte heller farledslagen innehåller regler som styr upp själva planeringsförfarandet.

2.1.2 Aktörer i planeringsprocessen

De aktörer som förekommer i planeringsprocessen har flera olika uppdrag och roller under olika skeden av de olika planeringsprocesserna. Mellan aktörerna finns därmed också en maktfördelning som följer med de olika uppdragen och som varierar beroende på stadium i processen.

- Regeringen föreslår finansiella ramar och årliga anslag och den fastställer väg- och banhållningsplaner. Regeringen avväger allmänna intressen i tillåtlighetsprovningar enligt Miljöbalken och överprövar arbetsplaner, järnvägsplaner samt detaljplaner där en länsstyrelse ingripit.
- Riksdagen beslutar om planeringsramar (utifrån infrastrukturpropositionerna) och beviljar årliga anslag samt stöder vissa projekt.
- Länsstyrelsen beslutar om länsplaner. Myndigheten bevakar att allmänna intressen beaktas i den fysiska infrastrukturplaneringen och tillvaratar statens intressen i den kommunala planeringen enligt PBL, bl.a. genom att granska planer och i undantagsfall överpröva kommunens beslut. Myndighetens uppgift är även att skapa och tillhandahålla planeringsunderlag. Länsstyrelsen hanterar också vissa provningar enligt miljöbalken och kulturminneslagen.
- Kommunen har planmonopol avseende bebyggelse, men även makt att avväga mellan konkurrerande allmänna markanvändningsintressen och i förhållande till enskilda intressen enligt PBL. Kommunens planmonopol förutsätter att statliga intressen beaktas, Om vissa, i lagen speciellt angivna, intressen inte tillgodosetts kan länsstyrelsen upphäva en antagen detaljplan.
- Trafikverken/exploatören – initierar förändringar utifrån bedömda samhällsbehov/marknadsbedömningar. De har intresse av att tillgodose dessa behov. Här finns även andra intressenter som kan tala för förändringen: markägare, näringsliv, kommuner m.fl.
- Miljödomstolarna är prövningsinstans för vissa av de åtgärder i byggandet som behöver särskilda tillstånd enligt miljöbalken. I infrastruktursamman-

² PBL-kommitténs slutbetänkande ”Får jag lov” samt Peggy Lerman



hang handlar det företrädesvis om tillstånd enligt 11 kap miljöbalken vilket krävs för olika typer av påverkan på yt- eller grundvatten. Miljödomstolen är också prövningsmyndighet om Ban- eller Vägverket väljer att, som i fallet Citytunneln, ansöka om en frivillig miljöprövning av hela anläggningen.

- Motstående intressen i form av konkurrerande exploateringsintressen respektive bevarandintressen. De parter som överklagar kan delas upp i: de som berörs negativt av förändringen, de som av mer övergripande skäl är emot satsningen (av t.ex. miljöstrategiska skäl) samt de offentliga instanser eller intressen som har motstridiga mål eller som tolkar lagen/sin uppgift annorlunda än förslagsställaren.

2.2 Sektorslagar för väg- och järnväg

Byggande av allmän väg och järnväg styrs huvudsakligen av egna sektorslagstiftningar. Dessa ger exploitören möjlighet att ta annans mark i anspråk för väg respektive järnvägsändamål. För vägar finns en direkt vägrätt medan för järnväg måste planläggningen fullföljas genom lantmäteriförrättning. För att kunna åberopa rätten till marken måste den lagstadgade processen följas. För båda aktuella sektorerna indelas den fysiska planeringen i tre formella steg, förstudie, utredning och plan. För järnvägssektorn praktiseras dessutom ett informellt inledande steg, idéskedet, som är en intern uppstart för problemformulering.

Utöver reglerna som är inriktade på byggande och drift av anläggningar finns lagar och förordningar som styr trafik på väg respektive järnväg. För järnväg finns Järnvägslagen (2004:519) som behandlar krav på järnvägsinfrastruktur och trafik. Miljöbalken gäller likaså för trafikeringen, vilken är miljöfarlig verksamhet och omfattas av tillsyn.

2.2.1 Process enligt dagens lagstiftning

Väglagen är tillämplig för allmän väg. Det är väg som antingen anlagts enligt väglagen, förändrats till allmän genom beslut enligt väglagen eller väg som ansågs vara allmän när lagen trädde i kraft.

Banlagen omfattar spåranläggningar för järnvägstrafik och ska även tillämpas för tunnelbana och spårväg.

Det praktiska arbetet med planeringen regleras förutom av väglagen, dess förordning³ och föreskrifter⁴ även av miljöbalken samt stöds av verkets Handbok Förstudie 2002:46. För Banverket finns förutom den nämnda lagen också en förordning⁵ samt handbok BVH806.1

³ Vägkungörelse (1971:954)

⁴ VVFS 2007:223

⁵ Förordning (1995:1652) om byggande av järnväg.



2.2.1.1 Förstudie

Förstudien ska klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen och leda fram till en slutsats om ett utredningsskede behövs för att välja lokalisering.

Väglagen och Banlagen anger att den som avser att bygga en väg ska samråda enligt miljöbalkens regler om MKB⁶, dvs. med länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda, men utvidgar samtidigt samrådskretsen till 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.

Vägverkets föreskrifter⁷ preciserar ändamålet med samråd - vilket inte görs i miljöbalken men däremot i PBL⁸ - så att det syftar till en kommunikation och innebär att väghållningsmyndigheten fortlöpande ska ta tillvara synpunkter under hela planerings- och projekteringsarbetet och i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Samrådet ska vidare bidra till avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning⁹.

Vidare klarlägger föreskrifterna¹⁰ att samråd kan vara såväl muntligt som skriftligt, vilket stämmer med miljöbalkens förarbeten. Föreskriften¹¹ anger vidare att inbjudan till samrådet ska ske genom kungörelse i ortstidning, brev eller annat lämpligt sätt. I inbjudan ska anges tid och plats för samrådsmötet eller när och på vilket sätt synpunkter senast ska lämnas. Vidare anges att antalet samrådstillfällen ska anpassas så att samrådskretsen ges möjlighet att förstå och påverka projektets inriktning inför viktiga ställningstaganden¹².

Miljöbalken¹³ anger att verksamhetsutövaren före samrådet ska lämna uppgifter om den planerade lokaliseringen, omfattningen och utformningen samt dess förutsedda miljöpåverkan. Tidpunkten och formen preciseras enligt Vägverkets föreskrifter¹⁴ så att underlag för samråd ska ingå i inbjudan eller finnas tillgängligt. Uppgifterna ska enligt miljöbalken¹⁵ lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten (vanligen kommunen om inte det är länsstyrelsen) och de enskilda som särskilt berörs - dvs. mindre samrådskrets än Väglagens krav¹⁶. Det får dock anses självklart att miljöbalkens krav vid tillämpningen inom väg-

⁶ VägL 14 a § 2 st första ledet respektive Banlagen 2 kap 1 § 2 st

⁷ 3 §

⁸ PBL 4 kap 4 § och 5 kap 21 §

⁹ 11 §

¹⁰ 3 §

¹¹ 4 § 2 st

¹² 5 §

¹³ 6 kap 4 § 3 st

¹⁴ 4 § 2 st

¹⁵ 6 kap 4 § 3 st sista meningen

¹⁶ 14 § a § 4 st sista meningen



lagen måste avse hela den samrådsrets som väglagen anger. Även krav på underlaget preciseras i sektorns föreskrift¹⁷, som anger att det utöver uppgifterna som krävs i miljöbalken ska finnas en problembeskrivning samt det underlag i övrigt som behövs med hänsyn till ställningstaganden i det aktuella planeringskedet.

Vägverkets föreskrifter preciserar miljöbalkens¹⁸ allmänna krav på myndigheternas samordning, dvs. att de ska sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som ska göras, och föreskriften¹⁹ anger att för vägprojekt som innebär att tillstånd enligt miljöbalken kan behövas, så ska samråd om möjligt behandla även sådana frågor så att underlaget blir användbart som en del i prövningen. Det är endast tillstånd enligt miljöbalken som nämns, men det får anses givet att det syftar på även anmälningar, dispenser etc. enligt miljöbalken och lämpligen även prövningar enligt andra lagar som t.ex. PBL och Kulturminneslagen (KML).

Miljöbalkens²⁰ generella regler om innehållet i en ansökan ger indirekt kravet att samråd ska dokumenteras, eftersom uppgift ska finnas i ansökan (motsvarande) om samråd som hållits. Detta preciseras av Vägverkets föreskrifter²¹, som anger att resultatet av samråd ska redovisas i en särskild samrådsredogörelse, som successivt ska uppdateras och fogas till respektive planskede (förstudie, vägutredning respektive arbetsplan). I samrådsredogörelsen ska redovisas hur samrådet genomförts, de synpunkter som framförts och hur inkomna synpunkter har behandlats.

Med förslag till förstudie och samrådsredogörelse som grund beslutar den länsstyrelse, inom vars område väg- eller järnvägsutbyggnadsprojektet huvudsakligen ska utföras²² om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Väg eller järnväg som omfattas av regeringsprövning ska alltid anses ha betydande miljöpåverkan och länsstyrelsens beslut behövs i det fallet inte.²³

Enligt miljöbalken²⁴ innebär betydande miljöpåverkan dels att samrådet vidgas till även övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda, dels att specifika krav ställs på innehållet²⁵. För väglagens del blir den enda skillnaden i samrådsrets att övriga statliga myndigheter, utöver länsstyrelserna, ska kopplas in. I övrigt täcks den vidare kretsen redan av det ordinarie kravet för vägplaneringens MKB. När det

¹⁷ 6 §

¹⁸ 6 kap 22 §

¹⁹ 7 §

²⁰ 22 kap 1 § 1 st 2 p

²¹ 8 §

²² VägL 14a§ 3st respektive BanL 2 kap 1§ 3st

²³ Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, 3§ och bilaga 1

²⁴ 6 kap 4§ 1st sista meningen

²⁵ 6 kap 7§ 2st



gäller innehållet ställer väglagen samt vägverkets föreskrifter ytterligare krav utöver de som framgår av miljöbalken.

Om planerna, eller projekt som ingår i deras genomförande, direkt eller indirekt på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden²⁶ ska en MKB kunna utgöra underlag för beslutmyndighetens eller länsstyrelsens bedömning om tillstånd kan lämnas trots påverkan²⁷. Det är den planerande myndigheten, d.v.s. Vägverket eller Banverket regionalt, som gör den inledande bedömningen om det kan antas bli en betydande påverkan. Skulle tillsynsmyndigheten, d.v.s. aktuell länsstyrelse, göra en annan bedömning får myndigheten vidare bedöma att det kan bli fråga om skada eller störning, som på ett betydande sätt kan försvåra artsbevarande, är det Regeringen som avgör om denna påverkan kan godtas bl. a. av skälet att alternativ saknas.²⁸

2.2.1.2 Väg-/järnvägsutredning

Det är Vägverket och Banverket regionalt som genomför även denna del i planeringsprocessen. Procedurregler finns i Miljöbalken samt i sektorsreglerna som t.ex. Väglagen, Vägkungörelsen och Vägverkets föreskrifter. Detaljerna i proceduren tas inte upp.

En utredning (väg- respektive järnvägsutredning) ska utföras om det i förstudien har klarlagts att alternativ lokalisering behöver studeras eller om det behövs en regleringsprövning²⁹ även om det inte är aktuellt med olika lokalisering.

För alternativ lokalisering av järnväg använder sektorslagen begreppet utbyggnadsalternativ och för väg används vägsträckning. Andra använda begrepp i förarbeten är t.ex. korridor, vägkorridor, terrängkorridor, läge, sträckning inom område³⁰. Här används genomgående alternativ lokalisering respektive utformning, i syfte att underlätta jämförelser med miljöbalken.

En utredning ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Alternativa lokaliseringar jämförs såväl sinsemellan som med alternativet att behålla befintlig väg respektive inte genomföra järnvägsutbyggnaden. I en vägutredning ska också alternativet att förbättra befintlig väg studeras, om inte det finns särskilda skäl. För järnväg finns inte krav på motsvarande typ av förbättringsalternativ.

²⁶ MB 7kap 28a§

²⁷ MB 7kap 28b§

²⁸ MB 7kap 29§

²⁹ VägL 3a§ och 14b§ 3st respektive BanL 1 kap 3§ 1st och 2 kap 1a§ 3st

³⁰ Prop. 1997/98:90 s 183, 1997/98:190



För båda gäller härutöver³¹ miljöbalkens³² generella krav. Det innebär i tillämpningen av lokaliseringsbestämmelsen³³ vanligtvis att beviset för hänsynsfullt platsval bygger på studier av alternativ. Sektorslagens krav på alternativ lokalisering i utredningar³⁴ tar över miljöbalkens³⁵ generella regel att alternativ lokalisering ska undersökas om det är möjligt. Dessutom ska enligt miljöbalken alltid undersökas så kallade nollalternativ som beskriver konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, samt alternativa utformningar. I utredningsskedet får det anses rimligt att endast den alternativa utformning som är viktig för platsvalet tas upp närmare, med hänvisning till den detaljerade planläggning som följer i nästa skede och där alternativ utformning utvecklas. När det gäller nollalternativ får sektorslagarnas krav ovan anses som en precisering av vad nollalternativ minst måste innehålla, dvs. behålla befintlig väg respektive inte genomföra järnvägsutbyggnaden. Sist men inte minst får länsstyrelse kräva att även andra jämförbara sätt att nå syftet ska redovisas.³⁶

Utredningens MKB ska godkännas av berörda länsstyrelser innan utredningen ställs ut³⁷.

Handböcker för utredningsskedet är Handbok Vägutredning publ. 2005:64 och Järnvägsutredning BVH 806.2.

Utöver vad som ovan nämnts ska en MKB enligt miljöbalkens generella bestämmelser³⁸ innehålla:

- en beskrivning av projektet - verksamheter och åtgärder - med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning
- en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska eller avhjälpa skadliga verkningar
- de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som projektet kan antas medföra. Det sista kan t. ex. tolkas så att konsekvenserna för befintlig anläggning och dess omgivning ska tas upp.

Detta ska tolkas utifrån syftet med MKB³⁹, d.v.s. att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön

³¹ VägL 3 a § och 14 b § 3 st respektive BanL 1 kap 3 § 1 st och 2 kap 1 a § 3 st

³² 6 kap 7 § jämförd med 3 §

³³ MB 2 kap 6 §

³⁴ Bortsett från de enstaka fall som kräver regeringsprövning och där alternativ lokalisering i egentlig mening inte finns.

³⁵ 6 kap 7 § 2 st p

³⁶ Så gjordes för "Nord-Sydliga förbindelser".

³⁷ VägL 14 b § 2 st respektive BanL 2 kap 1 a § 2 st

³⁸ 6 kap 7 §

³⁹ MB 6 kap 3 §



i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

För vägar preciseras innehållskravet ytterligare genom föreskrifterna. Exempelvis ska analyserna omfatta väganläggningen, dess byggande såväl som drift och trafikering⁴⁰. Om projektet innebär förändrad trafiksituation eller ger andra förändringar i det omgivande vägsystemet ska miljökonsekvenserna av de förändringarna behandlas⁴¹.

Efter utställning av utredningen tar sektorn - i sista hand centralt - ställning till vilket alternativ som ska föras vidare.

I vissa fall ska den valda lösningen tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap miljöbalken. Prövningen avser tillåtligheten av anläggningen inom en angiven korridor. Inom detta område preciseras sedan läget för vägen respektive järnvägen i efterföljande planläggningsskede.

I följande fall är tillåtlighetsprövningen obligatorisk (läs mer om tillåtlighet under rubrik 2.4.2):

- motorvägar och motortrafikleder,
- vägar med minst fyra körfält och minst 10 km,
- järnvägsprojekt för fjärrtrafik samt
- nytt spår minst 5 km på befintlig bana för fjärrtrafik.

För dessa anläggningar kan regeringen i det enskilda fallet medge undantag från kravet på tillåtlighetsprövning, om det finns särskilda skäl⁴². För alla slags vägar och järnvägar kan regeringen i ett specifikt fall förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten, med grunden att det kan anses vara av betydande omfattning eller ingripande slag eller därför att verksamheten hamna utanför Natura 2000 men kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet där⁴³.

Beredningen av ett tillåtlighetsärende sker centralt inom Vägverket respektive Banverket. I beredningen ingår ett remissförfarande till centrala verk, berörda kommuner, länsstyrelser och landsting. Härfter sker beredning inom regeringskansliet, vanligen kompletteringsrundor och eventuellt även förnyad utställning och remiss.

Regeringens beslut om tillåtlighet binder efterföljande prövningar inom miljöbalken och i praktiken även PBL, eftersom planföreläggande ytterst kan brukas mot kommunen.

⁴⁰ 10 §

⁴¹ 13 §

⁴² MB 17 kap 2 §

⁴³ MB 17 kap 3 §



2.2.1.3 Arbets-/Järnvägsplan

Även detta skede genomförs av trafikverkens regioner, men beslut om fastställelse, d.v.s. planläggningsbeslutet, fattas centralt. Det finns ett antal krav på proceduren i miljöbalken, sektorslagarna med tillhörande underförfattningar. Dessa redovisas inte närmare.

I de första två skedena i planeringen av väg och järnväg handlar det till stor del om allmänna intressen. I arbetsplane-/järnvägsplaneskedet bearbetas förslaget till väg respektive järnväg mer i detalj och enskilda intressen blir därför tydligare och därigenom blir även avvägningarna mot enskilda intressen tydligare.

Liksom för utredningen ska det i planen ingå en MKB som ska godkännas av länsstyrelsen. Kraven på innehåll och processen för framtagande av MKB finns som nämndes ovan i miljöbalken liksom i sektorsförfattningarna som ger preciseringar, tillägg eller undantag. Både Vägverket och Banverket har dessutom gett ut handböcker om MKB som stöd till handläggares tillämpning av reglerna.

För att få tillgång till mark att genomföra ett investeringsprojekt ska planen normalt fastställas. Fastställandet innebär ett myndighetsbeslut från Vägverket respektive Banverket centralt. En kommunikation sker med dem som framfört synpunkter under utställelsen. Sedan fattas ett beslut efter samråd med länsstyrelsen och om skilda uppfattningar råder avgör regeringen. Sakägare kan överklaga beslutet inom tre veckor hos regeringen.

2.2.1.4 Skillnader i sektorslagarna

Även om processerna för väg- och järnvägsplanering i stort är lika varandra finns det skillnader. En är att Banverket använder ett steg före förstudie som kallas Idéskede. Detta skede är inte lagreglerat, dess syfte är att identifiera brister och hitta tänkbara lösningar i ett arbete där öppen dialog är viktig.⁴⁴ Denna alternativgenerering sker för vägar i förstudien.⁴⁵

Även markåtkomsten sker med olika förfaranden. Vägverket har med stöd av en arbetsplan som vunnit lagakraft rätt att ta mark i anspråk och börja bygga väg, s.k. vägrätt. Den som ska bygga järnväg däremot så måste däremot efter fastställd järnvägsplan vända sig till lantmäteriet och förändra fastighetsindelningen. D.v.s. för ett järnvägsprojekt måste ytterligare en myndighet agera vilket gör väglagstiftningen effektivare.

En pågående diskussion inom vägsektorn är möjligheten att få större frihet att anpassa vägområdet i bygghandlings- och eller produktionsskedet. Idag ger arbetsplanen väldigt lite handlingsutrymme för att förändra utform-

⁴⁴ <http://www.banverket.se/sv/Amnen/Aktuella-projekt/Projektupplagg.aspx> 2007-09-21

⁴⁵ Handbok Förstudie publikation 2002:46



ning. Intresset att förändra lagstiftningen kan dock vara begränsat eftersom vägrättsinstrumentet är unikt.

2.2.2 Överklagande av planer enligt sektorslagarna

Överklaganden regleras i Banlagen kap 5 respektive Väglagen 73-77§§

Den som motsätter sig fastställelsen av en arbets- eller järnvägsplan har möjlighet att överklaga Vägverkets respektive Banverkets beslut till regeringen genom att skicka en skriftlig överklagan till den myndighet som har meddelat beslutet. Detta skall ske inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Myndigheten sammanställer de överklaganden som inkommit och lämnar sitt yttrande till regeringen, inklusive egna synpunkter på överklagandena. Vid sin sammanställning har myndigheten möjlighet att diskutera planen med sakägaren i syfte att förklara beslutet och i möjligaste mån undvika en hantering hos regeringen, med tidsfördröjning av projektet som resultat.⁴⁶

2.3 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft 1987. PBL-reformen utgick från synsättet att den fysiska miljön utgör ramen för människors livsmiljö och för utvecklingen av verksamheter. Den fysiska planeringen samt prövningen och kontrollen av byggandet ingår som ett av flera medel för att främja en lämplig samhällsutveckling och en långsiktigt hållbar livsmiljö som tillgodoser grundläggande mänskliga behov. Några av de grundläggande syftena med PBL var: modernisering av plansystemet, decentralisering av ansvaret från staten till kommunen, förbättring av medborgarinflytandet och ökade rättigheter och förankringar för enskilda. Plan- och bygglagen bygger bl. a. på principen om kommunal självbestämmanderätt i frågor, som rör hur marken inom kommunen skall användas och miljön utformas.

Sedan Plan- och bygglagen (PBL) lagen trädde i kraft 1987 har flera förändringar genomförts, t.ex. utökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar, ökat egenansvar för byggherren, översiktsplanen gavs ökad betydelse, Miljöbalken ersatte Naturresurslagen och förstärkte miljöhänsynen genom miljökvalitetsnormer.⁴⁷

2.3.1 Process enligt dagens lagstiftning

Plansystemet består idag grovt sett av tre nivåer:

1. Regionplan, frivillig samordning av flera kommuners planering. (För Stockholmsregionen finns dock ett specifikt uppdrag från staten att regionplanera.)

⁴⁶ Fransson, Pontus 2004 ”Överklagande av arbetsplaner för vägar”, KTH Fastighetsvetenskap

⁴⁷ ”Får jag lov?” s. 155f



2. Översiktsplan, obligatorisk med mål och riktlinjer för mark- och vattenanvändning samt bebyggelseutveckling för hela kommunens yta samt redovisning av statliga intressen. Planen är ej bindande mot enskilda eller myndigheter, men ska vara ett vägledande beslutsunderlag för detaljplanering och prövning av ansökningar om lov, samt för miljöbalken och anknutna lagar som t.ex. väg och järnväg.
3. Detaljplan, används för närmare reglering av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen har bindande verkan mot enskilda och myndigheter och ger rätt enligt PBL att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskilt angiven genomförandetid. Byggnad och bruk kan dock förutsätta ytterligare prövning för att kunna genomföras. Det finns enkelt planförfarande och normalt planförfarande. Ett program kan föregå detaljplan.

Plansystemet utformades för att både vara förberedande, framåtsyftande och ge möjlighet att snabbt behandla uppkommande situationer.⁴⁸

Prövningar under PBL sker inte bara genom planering och planläggning utan även genom lov för markåtgärder och uppförande av byggnader och andra anläggningar samt genom samråd om den tekniska utformningen.

Översiktsplaneringen kan bl.a. nyttjas för att utvärdera och belysa alternativa lokaliseringar av trafikinfrastruktur inom en kommun. En trafikplanerings slutligt valda lokalisering får inte strida mot gällande detaljplaner. När ny infrastruktur planeras krävs det därför vanligtvis att befintliga detaljplaner ändras liksom att nya upprättas för att reglera vägens- eller järnvägens närområde. Lov kan också krävas för delar av en infrastrukturanläggning som t.ex. tunnlar men också för tillfälliga upplag och andra anordningar som tillfälligt eller permanent behövs för trafikplaneringen.

2.3.2 Överklagande av PBL-planer

Bestämmelser om överklagande finns i kap 13 PBL.

De beslut som får överklagas⁴⁹ av den som är berörd av planen och som senast under utställningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, samt part eller sakägare och som berörs av ett bygglovsbeslut, är:

- kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan
- kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att, eller att inte, anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning
- kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

⁴⁸ ”Får jag lov?” s. 156f

⁴⁹ I den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900)



Överklagandet sker till Länsstyrelsen. Överklagande av bygglov skall inlämnas till byggnadsnämnden inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. Byggnadsnämnden vidarebefordrar ärendet med tillhörande handlingar till Länsstyrelsen. Inom Länsstyrelsen bereds och beslutas sådana överklaganden av jurister som inför beslutet normalt samråder med arkitekter och ingenjörer inom Länsstyrelsen. Sakkunniga i kultur-, naturmiljöfrågor m.m. vid Länsstyrelsen kan också delta i handläggningen. Länsstyrelsen beslut skickas till den som har överklagat, till den som har fått bygglov och till byggnadsnämnden.

Länsstyrelsens beslut kan överklagas till Länsrätten. Länsrättens beslut kan överklagas till Kammarrätten, men för att kammarrätten skall pröva ärendet erfordras s.k. prövningstillstånd. Därefter kan ärendet överklagas till Regeringsrätten. Detta kan ske först efter att Regeringsrätten lämnat prövningstillstånd, vilket som regel endast sker i de fall Regeringsrättens avgörande kan få betydelsen som prejudikat (d.v.s. ge ledning för hur andra liknande fall skall bedömas)⁵⁰

När det gäller detaljplan kan Länsstyrelsen vid överklagandeprövningen i princip endast fastställa eller upphäva planen i dess helhet. Normalt ändras inte delar av en detaljplan som följd av en överklagande. En grundregel är att viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad inte skall kunna ändras genom att enskilda överklagar kommunens beslut att anta en detaljplan. Enskilda sakägare och andra intressenter skall alltså normalt inte kunna åberopa olika motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut upphävt eller ändrat. Överklaganden från enskilda skall i princip bara kunna avse frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till planområdet.

Ett överklagande kan i princip avse alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet gäller. Länsstyrelsens prövning inriktas dock i första hand på detaljplanernas expropriativa effekter, på avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen, eller mellan motstående enskilda intressen samt - om det ifrågasätts - på att kommunen handlagt planärendet på ett formellt riktigt sätt.

Länsstyrelsen gör med anledning av överklaganden mycket sällan några väsentligt annorlunda bedömningar än kommunen i fråga om exploateringsgrad, byggnadsutformning, tillgång till service, trafiksystemets standard och andra liknande kvalitetsfrågor.

Länsstyrelsens beslut i detaljplaneärenden kan överklagas till Regeringen.⁵¹

⁵⁰ Regeringsrättens hemsida: www.regeringsratten.se

⁵¹ Länsstyrelsen i Hallandslän. www.n.lst.se 2007-10-24



2.4 Miljöbalken

Huvuddelen av den svenska miljölagstiftningen är 1 januari 1999 samlad i miljöbalken (SFS 1998:808), se informationsruta nedan. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö.

I samband med vägplaneringen berörs många av miljöbalkens krav. I denna rapport har vi valt att främst fokusera på miljökonsekvensbeskrivningar, tillstånd/tillåtlighet samt några frågeställningar kring miljökvalitetsnormer.

Innehåll i miljöbalken
Avd I Övergripande bestämmelser
1 kap. Mål och tillämpningsområde
2 kap. Allmänna hänsynsregler
3-4 kap. Hushållning med mark- och vattenområden
5 kap. Miljökvalitetsnormer
6 kap. Beslutsunderlag, Miljökonsekvensbeskrivningar, planer och program
Avd II Skydd av områden
7 kap. Natur, kultur, vattenskydd
8 kap. Skydd av djur och växter
Avd III Bestämmelser om vissa verksamheter
9 kap. Miljöfarlig verksamhet. Hälsoskydd.
10 kap. Förorenade områden
11 kap. Vattenverksamhet
12 kap. Samråd om natur, jordbruk m.m.
13 kap. Genteknik
14 kap. Kemiska produkter och biotekniska organismer.
15 kap. Avfall och producentansvar
Avd IV Prövning av mål och ärenden (16 - 25 kap.)
17 kap. Regeringens tillåtighetsprövning
Avd V Tillsyn (26 – 28 kap.)
Avd VI Påföljder (29 – 30 kap.)
Avd VII Ersättning och skadestånd (31-33 kap.)

Figur 1. Miljöbalkens innehåll

2.4.1 Miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar

Utgångspunkten för det svenska MKB-systemet är tre EG-direktiv 85/337, 97/11 och 2001/42. Dessa direktiv har införlivats i det svenska rättssystemet genom regler i flera lagar samt i MKB-förordningen.

Det svenska MKB-systemet innehåller flera olika typer av MKB. De tre typerna som är mest intressanta i denna studie är: i) MKB för verksamheter och åtgärder, ii) miljöbedömning av planer och program samt iii) MKB för prövning av skada i Natura 2000.



- i) MKB för verksamheter och åtgärder (sk. projekt-MKB). Exempel på verksamheter är vägar, järnvägar, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet, t.ex. täkter. Dessa regleras dels i MB 6 kap §§ 1-10 samt i vissa fall även av respektive sektorslagar.
- ii) Miljöbedömning av planer och program (sk. plan-MKB). Exempel på planer och program är kommunala översiktsplaner, detaljplaner, regionala länstransportplaner samt regionala utvecklingsprogram. Dessa regleras av MB 6 kap §§ 11-18 samt PBL och respektive sektorsreglering.
- iii) MKB i Natura 2000. Dessa MKB:er ska göras om planen eller projektet på ett betydande sätt kan tänkas påverka miljön i ett Natura 2000-område. Dessa har skapats genom Fågel- och Habitatdirektiven⁵² för att få ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av områden med särskilda bevarandevärden för fåglar och andra djur samt växter.

Miljöbalken 6 kap utgör en bas för det svenska MKB-systemet, där anges bland annat i vilka fall det krävs miljökonsekvensbeskrivningar och syftet med dem. Där finns också generella regler om de samråd som krävs vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar samt krav på vad miljökonsekvensbeskrivningarna skall innehålla. Bestämmelserna i 6 kap om projekt-MKB reglerar den första delen av miljöprövningsprocessen, fram till dess ansökan med MKB ges in till tillståndsmyndigheten. Den andra delen av prövningsprocessen för projekt, från ingivandet av ansökan till och med ett avgörande, regleras när det gäller mål och ärenden enligt miljöbalken genom bestämmelser i 16–25 kap MB.

För statliga vägar finns förutom kraven på MKB i miljöbalken finns krav på proceduren för samråd och innehållet i MKB för vägar i Väglagen, Vägkungörelsen och Vägverkets författningssamling VVFS 2007:223⁵³. Kravet på vad MKB ska innehålla för ett vägprojekt skiljer sig något beroende på om projektet efter länsstyrelsens beslut kan antas innebära betydande miljöpåverkan⁵⁴. I 11 § VVFS 2007:223 anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall anpassas till vägprojektets och miljökonsekvensernas art och omfattning. Detaljeringsgraden skall anpassas till det aktuella planeringsskedet.

För järnvägar finns förutom miljöbalken även krav i Banlagen med förordning. För sjöfart och luftfart finns på motsvarande sett sektorsspecifika krav i sektorslagarna. För PBL finns likaledes kompletterande krav på procedur men också kompletterande konsekvensanalyser för översiktsplan. För detaljplan gäller både reglerna om projekt-MKB och plan-MKB.

Avslutningsvis måste uppmärksammas att infrastrukturplaneringen i Sverige följer reglerna om projekt-MKB medan detaljplan omfattas av krav på såväl projekt-MKB som plan-MKB och översiktsplaneringen plan-MKB samt

⁵² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

⁵³ Även VVFS 2001:18 som är upphävd påverkar fortfarande vissa projekt.

⁵⁴ Vägverket (2002). *Handbok Miljökonsekvensbeskrivning – Del 1 Regler och bestämmelser*. Publikation 2002:41, Borlänge.



konsekvensanalys. Detta utgör dels en svårighet för samordningen, på grund av olika krav på procedur och innehåll, dels en risk för omtag i det fall domstol kommer att klassificera infrastrukturplaneringen för projekt som planering och inte som projektprövning. Mot bakgrund av rättsfallen nedan - som inte godtar planläggning som prövning enligt miljöbalken - är det en uppenbar risk.

2.4.2 Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

För vissa typer av projekt ska frågan om deras juridiska tillåtlighet avgöras av regeringen. Det är i första hand de projekt som särskilt räknas upp i 17 kap. 1 § bl.a allmänna farleder, motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik. Regeringen har dock även möjlighet att efter särskilt förbehåll även pröva andra projekt som anses vara av betydande omfattning eller av ingripande slag eller därför att verksamheten kan antas mer än obetydligt påverka naturvärdet i ett Natura 2000-område. Regeringen har också rätt att avstå från tillåtlighetsprövning om det finns särskilda skäl.

Den prövning regeringen gör avser alltså endast projektets tillåtlighet varför det krävs en fortsatt prövning för att få tillstånd att genomföra projektet. För vägar och järnvägar ges dessa tillstånd genom att vägarbetsplanen eller järnvägsplanen fastställs av respektive myndighet. Vid tillåtlighetsprövningen ska regeringen tillämpa bestämmelserna i miljöbalken som prövningsgrund men också allmänna samhällsaspekter ska beaktas.

Regeringens prövning görs efter det att väg- respektive järnvägsutredningen färdigställts och att Väg- alternativt Banverket bestämt sig för vilket av utredningens olika lokaliseringalternativ man avser gå vidare med i planeringsprocessen.

Innan ansökan om tillåtlighet kan skickas till regeringen ska ärendet beredas. Detta görs av respektive myndighets huvudkontor. I detta skede har alltså trafikverkens huvudkontor samma funktion som miljödomstolen har för de tillåtlighetsärenden som tillståndsprövas inom miljöbalkens prövningssystem, dvs. de är regeringens beredningsorgan. Att bereda ärendet innebär bl.a. att man genomför en s.k. beredningsremiss där myndighet, berörda kommuner m.fl. ges möjlighet att lämna synpunkter på bl.a. valet av alternativ. När beredningsremissen är genomförd och underlag ev kompletterats överlämnas ärendet till regeringen för beslut.

Som underlag för regeringens prövning ligger den aktuella utredningen, dess MKB med samrådsredogörelse, en sammanställning av synpunkter från utställelsen av utredningen och MKB:n, en sammanställning av inkomna synpunkter på beredningsremissen samt myndighetens eget yttrande över det projekt som ska tillåtlighetsprövas. Av detta yttrande ska bl.a. framgå verksamhetens förenlighet med miljöbalkens bestämmelser.



Trots den särskilda beredningen har det visat sig att regeringen inte sällan anser att beslutsunderlaget behöver kompletteras i något eller några avseenden. I dessa fall begär regeringen in det underlag som saknas av beredningsmyndigheten innan beslut fattas. Beslutar regeringen att verksamheten är tillåtlig kan planeringen av projektet fortsätta och en arbetsplan respektive järnvägsplan utarbetas. Regeringens beslut vara förenat med villkor om regeringen anser att det behövs. Såväl villkor som beslutet i övrigt är bindande för efterföljande beslut.

2.4.3 Överklagande av beslut inom miljöbalken

Överklagningar regleras i fjärde avdelningen 16 kap. Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot, samt även av myndighet, kommunala nämnd och ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2000 medlemmar.⁵⁵

2.5 Kulturminneslagen

Bestämmelser om att skydda och vårda kulturmiljön regleras utöver miljöbalken och PBL samt sektorslagarna för väg- och järnväg m.fl. även i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I första kapitlet första paragrafen slås det fast att ”Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö.” och att ”Ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas.”

Det är länsstyrelserna som har tillsyn över kulturminnesvården i länet medan Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården i landet. Riksantikvarieämbetet får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt denna lag 2000:265.

Kommunernas ansvar för kulturmiljövården regler utifrån bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken till exempel vad gäller skyddande av riksintressen och möjligheten att inrätta kulturresevat.

Vad gäller transportinfrastruktur är det främst bestämmelserna om fornlämningar i kulturminneslagen som berörs. Fornlämningar behandlas i lagens andra kapitel. I lagen anges vad som definieras som en fast fornlämning och hur tillståndsprövningen ska gå till. Enligt 6 § (2 kap) är det förbjudet att utan till-

⁵⁵ Miljöbalken. Notisum.se



stånd från länsstyrelsen rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. Den som avser att uppföra en anläggning, t.ex. väg eller järnväg, har skyldighet ta reda på om arbetet berör fornlämning genom att kontakta länsstyrelsens kulturmiljöenhet och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen och ansöka om tillstånd att undersöka och ta bort fornlämning. Länsstyrelsen beslutar om fornlämningar och har grundprincip att fornlämningarna ska bevaras för framtiden. Visar det sig att samhällsintresset för att en exploatering kommer till stånd överväger, kan länsstyrelsen besluta om arkeologisk undersökning i ett eller två steg. I samband med större exploateringar görs först en arkeologisk utredning. Kostnaden för dessa åtgärder betalas av markägare eller exploatör. Riksantikvarieämbetet beslutar om fornfynd.

2.6 Ekonomisk planering

Den fysiska planeringen är skild från den ekonomiska planeringen. Samtidigt har processerna klara beröringspunkter bl.a. genom den långsiktiga infrastrukturplaneringen och det underlag om objekten som den innehåller. Dessa processer pågår även delvis parallellt.

Den ekonomiska planeringen av transport- och infrastruktur bedrivs utifrån ett tio års perspektiv vilket resulterar i långsiktiga planer för investeringar eller satsningsområden inom väg respektive järnvägssystemen.

Utgångspunkten för den ekonomiska planeringen är de transportpolitiska mål och principer som tydliggjorts i riksdagens transportpolitiska beslut. I det senaste transportpolitiska beslutet har det även tydliggjorts att planeringen ska syfta till att bidra till miljö kvalitetsmålen och målen för den regionala utvecklingspolitiken.

Den ekonomiska planeringsprocessen är indelat i två huvudsakliga steg dels en inriktningsplanering dels en åtgärdsplanering. Inriktningsplaneringen fokuserar på följande analyser och underlag:

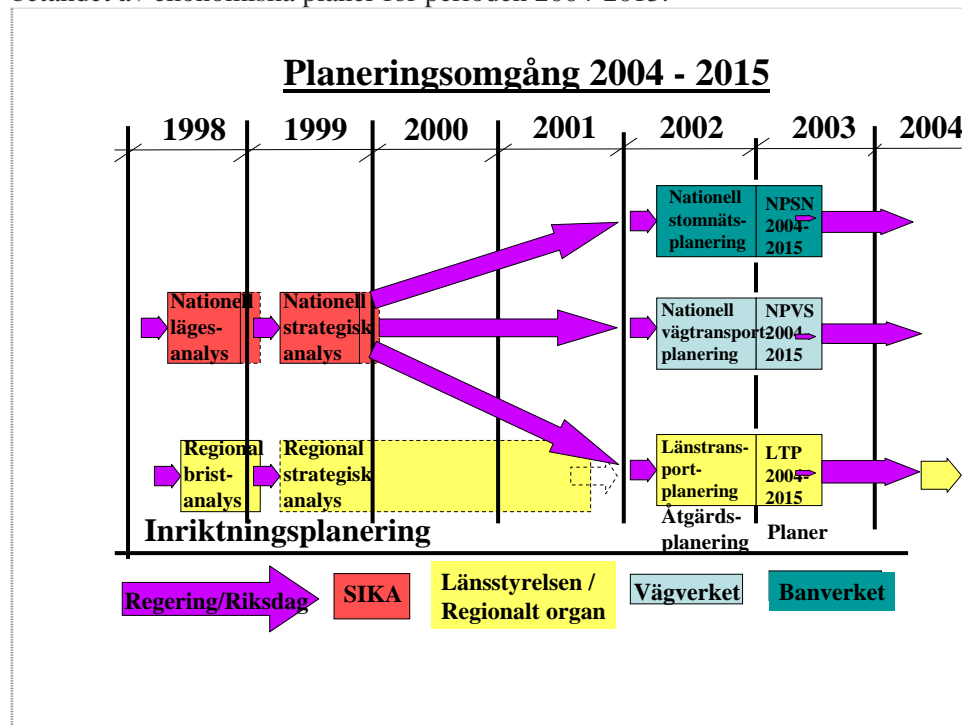
- Analyser av åtgärder som i särskilt hög grad kan påverka transportbehovet och val av transportsätt för olika grupper av kvinnor och män i olika åldrar samt för näringslivet.
- Underlag till regeringens förslag till riksdagen om planeringsramar för infrastruktur och fördelning mellan olika typer av åtgärder.

Efter inriktningsplaneringen och riksdagen tagit ställning till planeringsramens storlek och fördelning på olika typer av åtgärder beslutar regeringen om direktiv för åtgärdsplaneringen. Denna är, vad gäller infrastrukturen, uppdelad i nationella planer, dvs. nationell banhållningsplan och nationell väghållningsplan, samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. De nationella ban- och väghållningsplanerna fastställs av regeringen efter förslag från Banverket respektive Vägverket, medan länsplanerna fastställs av respektive län. Medel för genomförande av planerna förmedlas via anslagen till Banverket och Vägverket. De åtgärder som behandlas i åtgärdsplaneringen är drift och underhåll, invester-



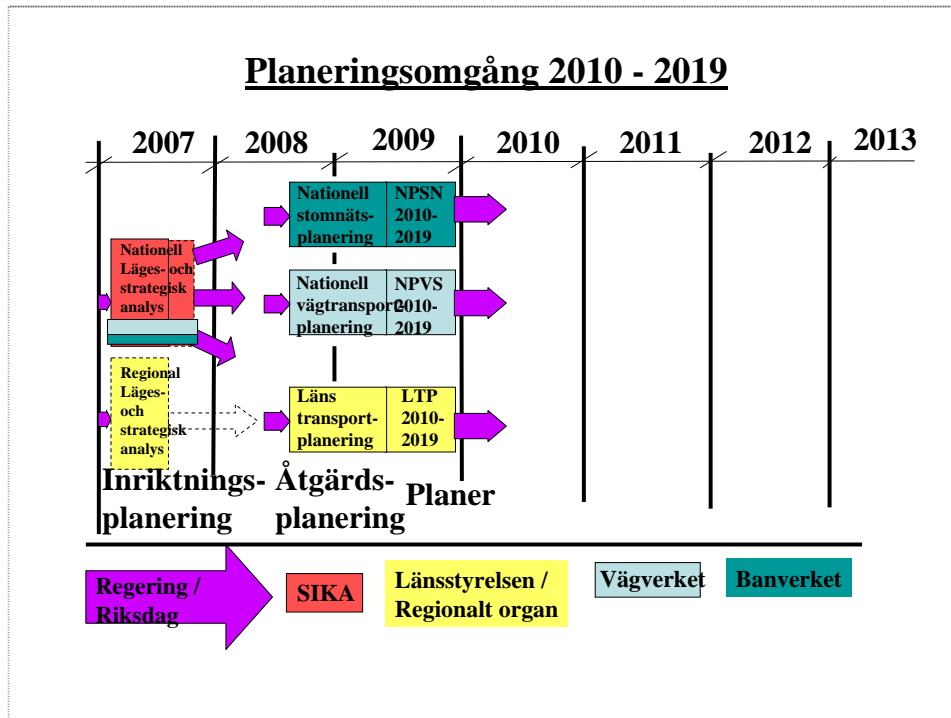
ingar samt sektorsuppgifter för Banverket och Vägverket. Inom ramen för länsplaneringen behandlas investeringar på vägar som inte är nationella stamvägar samt statsbidrag till trafikhuvudmän och kommuner.

I bilden nedan redovisas en schematisk bild över processen kring utarbetandet av ekonomiska planer för perioden 2004-2015.



Figur 2. Planeringsomgång 2004-2015

Ambitionen i den ekonomiska planeringsprocessen för perioden 2010-2019, som för närvarande pågår, är att den ska kunna drivas igenom på en betydligt kortare tidsperiod än den föregående.



Figur 3. Planeringsomgång 2010-2019



3 Problembeskrivning

I detta kapitel redovisas först aspekter av problembilden ur ett aktörsperspektiv med utgångspunkt från nio intervjuer med nyckelaktörer, sedan redovisas de problemområden som tidigare utretts i olika sammanhang vilkas källor tydligt framgår. Summerande analys finns sedan i slutsatskapitlet (kap 5) tillsammans förslagen.

3.1 Problembilden ur ett aktörsperspektiv

Nio intervjuer med nyckelpersoner⁵⁶ inom transportinfrastrukturområdet har intervjuats med utgångspunkt från sitt arbete i stora trafikinfrastrukturprojekt i Stockholmsregionen. Syftet med intervjuerna har varit att få klarhet i vad som minskar effektiviteten i planeringsprocessens alla delmoment och därigenom kunna teckna en problembild av lagens användning i praktiken för att i nästa steg kunna föreslå ändringar i lagstiftning och praktik.

De intervjuade valdes ut med avsikt att spegla alla perspektiv i planeringsprocesserna, såväl drivande/planerande som prövande och även en utomstående aktör. De organisationer som finns med bland de intervjuade är Vägverket (region Stockholm samt i viss mån även faststället på huvudkontoret), Banverket (genom sin jurist på advokatfirman Åberg & co), Stockholms stad (Stadsbyggnadskontoret och Exploateringskontoret), Länsstyrelsen i Stockholm, Näringsdepartementet samt Naturskyddsföreningen. Vilka aktörer som ska räknas till drivande/planerande respektive prövande är inte en helt tydlig uppdelning då aktörerna antar olika roller i olika skeden samt i detta fall färgas av den person som är intervjuad. Genom en grov indelning som kan sägas gälla för merparten av svaren i intervjuerna är Länsstyrelsen, Näringsdepartementet, i viss mån Naturskyddsföreningen och delvis Banverkets jurist prövande aktörer medan Banverket i sin ordinarie verksamhet, Vägverket samt Stockholms stads förvaltningar representerar de planerande/drivande aktörerna.

Utifrån en översiktlig litteraturgenomgång formulerades inledningsvis ett antal generella hypoteser angående ”effektivitetstjuvar”. Hypoteserna prövades i intervjuerna och ingår som en del av redovisningen nedan.

3.1.1 En ineffektiv process

Majoriteten av de intervjuade tycker inte att planeringsprocessen är effektiv, de som tvekar på svaret – eller anser att den är effektiv – uttrycker ändå att den kan effektiviseras ytterligare. Flera av de intervjuade skjuter in sig på att processen tar lång tid, för lång tid säger de flesta, men lägger ändå till att omfat-

⁵⁶ Se källförteckning för förteckning över de intervjuade. Intervjuerna redovisas endast summerat.



tande och komplicerade projekt bör ta tid för att det ska bli ett så bra resultat som möjligt (och därmed en effektivare resursanvändning än om projekt av dålig kvalitet genomförs snabbt). Ett exempel: ”Det beror på vad man lägger in i begreppet effektiv. Det är inte fel om planerings- och prövningsprocesserna ges den tid som behövs, inklusive medverkan från berörda och allmänhet. Det behövs faktiskt tid för utredningar och eftertanke. Tidplaneringen i stora infrastrukturprojekt är ofta alltför pressad. Med detta sagt anser jag inte att det saknas utrymme för betydande förbättringar i syfte att korta ner tiden”.

Frågan vi ställde var ”Tycker du, utifrån dina erfarenheter, att den fysiska planeringsprocessen som helhet för transportinfrastruktur är effektiv?” Sju personer svarar (lite olika tydligt) ”Nej, den är inte effektiv”, en svarar ”ja” och den sista säger ”både ja och nej”. Det är dock tydligt att effektivitetsförlusten inte har en enskild orsak, den är lika mångbottnad som aktörerna är många och de återfinns i nästan högre grad i planeringsvardagen än i lagstiftningen.

3.1.2 Överlappande lagstiftning

Som beskrivits i kap 2 om planeringsprocessen sker flera planeringsprocesser utifrån olika lagstiftning avseende samma väg eller järnväg. Många har känslan av att processerna överlappar varandra och dubblar arbetet utan att ytterligare information eller förfinat förslag kommer ut ur arbetet. Även möjligheterna att överklaga planer dubblas med fler än ett planinstrument.

De två hypoteser som prövades i intervjuerna var:

- Överlappande lagstiftning (främst PBL, miljöbalken, vägslag och järnvägslag) vad gäller prövning av en fråga under processens gång.
- Överlappande lagstiftning (främst PBL, miljöbalken, vägslag och järnvägslag) vad gäller överklaganden.

Intervjuerna ger inte en entydig bild i sin bedömning av dessa hypoteser. Till viss del prövas frågor dubbelt – vilket utvecklas senare i detta kapitel – men till stor del har lagstiftningen olika syften. En intervjuperson beskriver situationen som att även om de olika aktörernas processer syftar till olika beslut med olika ansvar så är stora delar av underlaget för att förstå problematiken den samma och att sätta sig in i frågan är resurskrävande.

Många av de intervjuade anser att det finns överlappande processer som är en källa till ineffektivitet. De är inte eniga om detta är nödvändigt eller onödigt, men konstaterar att processerna sammantaget tar lång tid. Processerna måste invänta varandra, lagens krav ger stora tolkningsutrymmen, lagarna hanterar samma plats ur snarlika aspekter med på olika grunder. Ett beslut som fattas enligt en lag och den logik lagen bygger på kan rivas upp av ett annat beslut i enlighet med en annan lag. Dessutom anförs att med så många samrådstillfällen enligt de olika lagstiftningarna och planeringsnivåerna är det emellanåt svårt att förklara för allmänheten vilka frågor som ska avhandlas vid vilket tillfälle.



Citat från intervjuerna:

”Det är för mycket överlappande lagstiftning, parallella prövningar, för många möjligheter till överklagande på samma sak. Att Miljöbalken är absolut medan PBL är mer avvägande ställer till det. Och att ha parallella utställningar (PBL, Väglag/Banlag) är förvirrande för den allmänhet som är föremål för samrådet. Teknisk utformning, placering, ingrepp diskuteras i såväl PBL och Väglag/Banlag och även när man ansöker om kap 11 prövningen/vattendom.”

”Det finns parallella processer som är i obalans. Vägverkets fyrstegsprocess är inte korrelerad med MKB. De två processerna går delvis parallellt. Ett exempel är Nord-sydliga förbindelsen där Naturvårdsverket i samband med tillåtlighetsprövningen mer eller mindre säger ”börja om från början”. De lutar sig på att man inte nog ägnade sig åt steg 2 i fyrstegsprocessen – d.v.s. alternativa åtgärder. Naturvårdsverket har bristfällig förståelse för planeringsprocessen. De blir ”sist” i processen (vid tillåtlighetsprövningen) – fast de egentligen har möjlighet att komma in tidigare. En möjlighet de inte utnyttjar.”

”PBL, Väglag, Banlag och miljöbalken har olika regler och fundament, som inte hänger ihop. Problemen skapas av att planerare pratar olika språk – utgår från olika logiker/lagar. PBL-vana politiker förstår inte juridiken i miljöbalken. Processerna måste invänta varandra. Den kommunala processen har sin tidplan och Banverket/Vägverket har sina.”

”Samordningen mellan lagstiftningarna är en källa till ineffektivitet. Men samtidigt är det för enkelt att säga att de går i olika takt – när det faktiskt inte är meningen att de ska göra det.”

”Det finns många olika beslutsnivåer/instanser – när något är beslutat kan man ändå inte lita på att det beslutet gäller.”

”Många led, prövningar och tillstånd av i stort sett samma sak (detaljplan, arbetsplan, järnvägsplan; förstudie, vägutredning, arbetsplan; tillstånd för vattenverksamhet; samråd, utställning...). I och för sig går man framåt successivt, men man borde kunna minska några delmoment.”

”Lagstiftningen har olika grund och skall utreda och pröva olika aspekter. Men de går inte i takt och olika aktörer tolkas sitt uppdrag som mer omfattande än det egentligen borde vara. T.ex. kan en hel bro och trafikering prövas i en vattendom trots att det egentligen ska prövas enligt Banlagen och vattendomen ska koncentrera sig på att ett brostöd går ner i vattnet. En lagstiftning som medger en sådan stor överlappande tolkningsmån är inte ändamålsenlig.”



3.1.3 Sektorslagarnas utgångspunkt

En hypotes som framfördes tidigt var svårigheten att diskutera det övergripande ändamålet med en transportinfrastruktursatsning, att möjligheten att ställa t.ex. miljönyttan med en järnväg i relation till intrång i ett naturområde. Hypotesen som formulerades löd:

- Defensiv hållning i väglag och järnvägslag som hindrar diskussion om ändamålet.

Intervjuernas svar om detta väger mot att hypotesen är felaktig. De flesta hänvisar till förstudie eller fyrstegsprincipen som den fas där en förutsättningslös diskussion om problemlösningens olika alternativ ska ligga till grund för kommande förslag om insats.

3.1.4 Samarbete

Att lagarna styr planeringsprocessen är tydligt, men det finns även många andra faktorer som gör att projekt tar lång tid. Tre hypoteser om effektivitetshämmande samarbete testades i intervjuerna:

- Bristande samsyn mellan inblandade aktörer.
- Brister i samarbetet mellan aktörerna.
- Otydlig maktfördelning (uppdrag/ansvar – styrmedel) mellan olika aktörer (t.ex. stat/region och kommun.)

De tre hypoteserna gav något olika utfall. Ungefär hälften av de intervjuade tycker att samsynen är god och säger också att samarbetet är gott. Medan den andra hälften inte tycker att aktörerna i planeringsprocessen har samsyn och att de heller inte samarbetar bra. Många av de senare tar upp oenighet i vem som ska finansiera ett projekt som grund för bristande samsyn och samarbete. Kommunerna vill vanligen att staten ska finansiera så mycket som möjligt. Det finns även de intervjuade som nämner att vissa kommuner vill invänta ett val tills de kan ta beslut i en fråga, medan grannkommunen är redo att ta beslut denna mandatperiod. Ett par intervjuade påpekar också att det är naturligt att de olika aktörerna har olika mål, olika problemlösning och tidplaner.

Den hälft som säger att samarbetet är gott domineras av de planerande aktörerna. Det kan finnas anledning att tro att de planerande aktörerna främst räknar in sig själva i den slutsatsen, med tanke på att flera av dem lyfter frågan om överklagningar som problematisk. Att arbetet är tidskrävande nämns även bland de som tycker att samarbetet är gott.

En slutsats angående samarbetet skulle kunna vara att de planerande aktörerna är eller blir överens under processens gång, medan de prövande aktörerna och utomstående överklagande sakägare emellanåt har en avvikande åsikt och upplever inte samarbetsviljan som lika god.

När det gäller maktfördelning är den övervägande slutsatsen att den inte är otydlig. Här handlar det snarare om eventuellt olika åsikter om inflytande samt om bristande kunskap om hur maktfördelningen är ämnad. Maktfördel-



ningen mellan statens olika aktörer är mindre tydlig än fördelningen mellan stat och kommun. Den stora maktfrågan är dock konkurrensen om finansiering. Kommunerna görs till konkurrenter om statens investeringar vilket ger upphov till en rad olika ”knep” för att låta besluten bli så gynnsamma som möjligt för den egna delen av regionen.

En synpunkt som ett par intervjupersoner har framfört är att de olika aktörerna har olika stora resurser som kan orsaka en obalans inom arbetsgruppen. Stockholms stad har t.ex. mindre tid att ägna åt detaljplaneringen i ett vägprojekt än vad vägverket har för arbetsplanen. Obalansen finns även mellan sektorsansvaren, där till exempel kollektivtrafiken inte har samma tydliga ”röst” som vägtrafik och järnväg.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att även om samarbetet och bristen på en gemensam lösning eller konkurrens om inflytandet tar tid, så anför de intervjuade inte detta som en primär effektivitetsförlust.

3.1.5 Handläggningstider

Långa handläggningstider för stora och komplicerade projekt är ett obestridbart faktum och likaså ett naturligt tillstånd. Det är mycket som ska utredas och många är inblandade.

Fyra hypoteser hade formulerats inför intervjuerna:

- Långa handläggningstider på grund av lagstiftade tidsrymder
- Långa handläggningstider på grund av bristande kompetens/organisation
- Långa handläggningstider på grund av omfattande krav på redovisning av olika sakområden, konsekvenser m.m.
- Långa handläggningstider på grund av otydliga krav på redovisning av olika sakområden, konsekvenser m.m.

I efterhand kan det konstateras att en femte hypotes hade varit på sin plats: resursbrist. Resursbrist som förklaring till onödigt långa handläggningstider hos inblandade aktörer är den hypotes som de intervjuade näst intill samstämmigt lyft fram. Aktörerna är också mer eller mindre överens om att de lagstadgade tidsrymder inte kräver extra resurser.

Att det skulle finnas en effektivitetshämmande kunskapsbrist eller brister i organisationerna möter inget bifall. Här hänvisas nästan uteslutande till resursbristen. En intervjuad konstaterar dock att hög kompetens sannolikt skulle leda till snabbare handläggning.

De flesta av de intervjuade svarar ja på om de två sista hypoteserna stämmer. Kraven på redovisning av olika sakområden och konsekvenser upplevs av de flesta som både otydliga och omfattande. Det påpekas dock från flera intervjuade att det inte i första hand är krav som preciseras i lagen utan att det är de inblandade aktörerna som själva ställer kraven. Det är främst de prövande aktörerna, med förgreningar i sakområdesföreträdande myndighetspersoner som



pekas ut. Det sägs att dessa kräver omfattande och detaljerat underlag inom respektive ämnesområde för att kunna göra en bedömning (av MKB och Tillåtlighet men även när det gäller överklagningsärenden). Det hävdas å ena sidan att lagen inte kräver fullt så detaljerade underlag och å andra sidan att lagen ger utrymme för att tolka in sitt sektorsansvar på det ymniga sättet. Oavsett skäl så verkar det finnas fog för att se över omfattningen av redovisning av sakområden och konsekvenser, både för planerande och prövande parter. Utöver den slutsatsen är alltså resursbrist i de inblandade organisationerna den viktigaste orsaken till effektivitetsförluster.

Citat ur intervjuerna:

”Tjänstemän har bristande förståelse för den politiska processen och lagarnas planeringsprocesser kör parallella spår. Politiska förhandlingar och taktiska överväganden är slutna process. Olika tjänstemän ser sätter sitt perspektiv främst. Man sitter fast i det uppdrag man har.”

”Mycket skulle vara vunnet om de som tillämpar de olika lagkomplexen hade en överblick över helheten. Så är det inte nu, åtminstone inte i tillräcklig omfattning. De som tillämpar PBL har en överdriven tro på att prövningen enligt PBL också omfattar miljöfrågorna. Samma gäller miljödomstolsorganisationen. Där finns på sina håll liten förståelse för PBL-prövningen och vad den innebär och alls ingen kunskap om prövningen enligt banlagen. PBL-tillämparna har en helt annan rättslig kultur än miljöbalkstillämparna. PBL innehåller inga riktiga motsvarigheter till miljöbalkens allmänna hänsynsregler och krav på miljöutredningar. Kravet på miljömässiga hänsyn är svagt utbildat i PBL. Där de finns, exempelvis i kravet på hälsosamma bostäder ser PBL-tillämparen de av riksdagen antagna reglerna om bullerriktvärden nästan som rundningsmärken, vilka man lägger avsevärd möda vid att finna skäl att bortse från. De som har att tillämpa miljöbalken har en långt striktare syn på samma fråga.”

3.1.6 MKB

Miljökonsekvensbeskrivningar krävs för ett flertal stadier och i flera processer som beskrivits i kapitel 3. En hypotes om effektivitetsförluster med avseende på användningen av MKB hade formulerats för att testas på de intervjuade:

- ”Överanvändning” av MKB

Svaret blev ett otydligt nja. Tre av nio säger ja till denna hypotes med hänvisning till att de omfattar för många projekt och blir för omfattande så att de viktigaste frågorna döljs i textmängden. Två intervjuade resonerar om ansatsen i MKB-dokumenterna, den ena säger att det tenderar att bli väldigt negativt som om det fanns ett ”perfekt” alternativ som inte påverkade miljön alls, medan den andra säger att de är olyckligt vinklade utifrån ett exploatörsperspektiv i syfte



att förminska de negativa konsekvenserna. De flesta svarar dock nej och nej med hänvisning till att det borde gå att återvända dokumentet och bygga på det i större omfattning än idag och att det är ett viktigt dokument i processen.

Genomgående framkommer att lagens krav är mer flexibla än praxis och en del kritik riktas mot att Länsstyrelsen vill ha för detaljerat material medan länsstyrelsen på sin sida kan se att det finns exempel på överarbetning i det material som lämnas in. Det finns också de som säger att MKB-processen fungerar normalt sett bra och det ger en stadga till projektet när man har fått MKB:n godkänd.

Citat ur intervjuerna:

”Länsstyrelsen kräver väldigt mycket kompletteringar och detaljuppgifter i sin MKB-granskning. För att bedöma konsekvenserna krävs egentligen praktisk erfarenhet och där brister länsstyrelsen. Dessutom sitter de med små resurser vilket påverkar handläggningstiderna kraftigt. En tydligare kravbild och inte gå så djupt som nu vore lämpligt.”

”Ja, visst är det en överanvändning. MKB i vägutredning, MKB i arbetsplan, MKB i tillståndsprövning. Alla ska godkännas. Det tar en väldig tid eftersom länsstyrelsen har bristande resurser. Men man borde kunna kombinera MKB i arbetsplan med Regeringens tillståndsprövning (vilket inte görs idag). Dessutom blir de väldigt omfattande eftersom de ska vara fristående dokument – det kräver ”omtugg” med beskrivningar av projektet. Dessutom tenderar det obligatoriska nollalternativet att bli väldigt teoretiskt/hypotetiskt.”

”Det händer att det ”överutreds”, men det finns sannolikt motiv till det som att man är angelägen att tillfredsställa något visst önskemål eller länsstyrelsen kräver mer för att till exempel godkänna en MKB.”

”Även om jag uppfattat det som att vi haft dialog inledningsvis, så kommer ändå Länsstyrelsen med detaljsynpunkter i sena skeden”

”Lagen är okej idag – men inte praktiken. Man återanvänder handlingar för dåligt. Man kan ha samma MKB i utredningen till senare skeden. Samma MKB i vattenplan som i Dp.”

”MKB-kraven träffar alldeles för många objekt. Varje busshållplats kräver en MKB.”

”Det är svårt för Länsstyrelse att komma åt rätt information i en MKB eftersom den kontrolleras i allt för hög grad av den som vill exploatera. Den som beställer en MKB av konsulter (som det ofta är som utför dem) har aldrig som utgångspunkt att skärpa problembeskrivningen utan snarare tona ned. Exploatö-



ren hoppas ibland på att eventuella brister kan passera obemärkt, men det kan lika gärna pysa ut med fördröjning och legitimitetsproblem som följd.”

”Ja, de kan vara för detaljerade. MKB är svåra dokument för de används för så mycket. De måste vara utförliga och ha bilder för att kommunicera med allmänhet. De blir väldigt tjocka och omfattar rubbet.”

”Att ha gjort en MKB som är godkänd av Länsstyrelsen ger en viss stadga i projektet. Man kan resonera som att å ena sidan har det gjorts så många MKB:er nu att det kravet skulle kunna strykas, men å andra sidan är det bra att någon extern kvalitetssäkrar arbetet. Och likaväl som Vägverk och Banverk har blivit bättre på att ta fram MKB så har länsstyrelsen blivit bättre på att bedöma dem nu, det är en ganska effektiv process.”

”I grunden är en MKB negativ eftersom den beskriver risker inom olika sakområden. Men det som inte vägs in då är de positiva effekter på andra områden som tillskapas. Det finns en tendens att man söker ett ”perfekt” alternativ, men det finns inte.”

”Det skulle vara mer konstruktivt om Länsstyrelsen i sitt godkännande av MKB kunde ge villkor också (t.ex. skyddsåtgärder och försiktighetsmått).”

3.1.7 Regeringens tillåtlighetsprövning

En hypotes rörde Regeringens tillåtlighetsprövning:

- ”Övertolkning” av tillåtlighetsprövning enligt 17 Kap miljöbalken.

De flesta intervjuade svarar att detta är en effektivitetsförlust, men hänvisar till olika orsaker. Vissa säger att den blir bättre och bättre, mer ”slimmad”, andra tycker att den är otydlig. Med otydlig avses här olika saker för de intervjuade. En synpunkt som framförs är att grunden för prövningen inte bottnar i miljöpåverkan, utan tar sin utgångspunkt bl.a. i hur lång och bred en väg är⁵⁷. En annan är att den är för detaljerad jämfört med sina föregångare (innan miljöbalken trädde ikraft) och ytterligare en annan synpunkt är att det är otydligt att politiker och inte jurister gör tillåtlighetsbedömning. Ett par personer tycker inte att tillåtlighetsprövningen är grund för effektivitetsförlust.

”Tillåtlighetsprövningen borde kunna göras mindre detaljerad. Tillåtlighetsprövningen borde man villkora och sätta ramar men inte ge detaljerade tekniska lösningar.”

⁵⁷ Se mer detaljerat i kap 2



3.1.8 Överklagningar

Överklagningar brukar ofta nämnas som en orsak till försenade projekt. Två hypoteser hade formulerats:

- Överklaganden som skjuter in sig på ”fel saker” d.v.s. formaliteter istället för sakfrågan
- Miljöorganisationernas särställning vid överklagande.

Några av de intervjuade säger att den övre hypotesen stämmer. Invändningarna är dock lika många. Dels konstateras att överklagningsrätten är grundläggande i svensk demokrati, dels att det är internationella överenskommelser (t.ex. Århuskonventionen) som skulle behöva ändras för att förändra den. Även här förs det fram att om det fanns nog med resurser hos de organisationer som handlägger överklagningsärenden, så skulle de inte behöva skapa långa fördröjningar. Vissa instanser verkar ha en ineffektiv prioritering av handläggningen av överklagande ärendena. En avgörande fråga verkar vara vad som ska få överklagas i vilket skede, ju senare i processen desto mer irritation väcker överklagandet.

Saxat från intervjuerna:

”Vi får så mycket överklaganden. Det är mer regel än undantag att få överklaganden – man lägger till den tiden i beräkningen av tidplanen. Sällan får överklagningarna effekt/genomslag – påverkar väldigt lite. Man borde utveckla samrådsprocessen.”

”Inte ändamålsenligt att begränsa överklagningsmöjligheter i effektiviserings-syfte. Om man inte får överklaga så bryter man mot internationella överenskommelser. Det förlorar legitimitet och på sikt i effektivitet.”

”Att överklaga i sena skeden är mycket kostsamt. Men samtidigt finns det exempel på när resultatet av ett överklagande gjort förslaget bättre. T.ex. Norra länken.”

”För långsam handläggning av överklaganden (på Näringsdepartementet, i Regeringsrätt och Miljödomstol), på grund av resursbrist/andra ärenden prioriteras. Om handläggarna kan sina saker så går överklagningar att handlägga väldigt fort. Miljööverdomstolen är snabb men det gäller inte för Länsstyrelsen och Regeringskansli.”

”Jag vet att många är sura på överklagandena, men jag tycker inte man ska göra så mycket åt dessa. Dessutom innebär Sveriges internationella förpliktelser att vi skall erkänna betydelsen av allmänhetens medverkan. Det förekommer faktiskt regelbundet att även synpunkter från allmänheten eller befarade sådana får sökanden att skärpa till sig och fördjupa sina resonemang eller välja andra



lösningar. Om handläggarna på myndigheter och domstolar kan sina saker så går det att handlägga överklaganden väldigt fort.”

”Miljöorganisationerna har visat mognad och omdöme. Deras medverkan är inte sällan av betydelse från miljösynpunkt. Min erfarenhet av deras medverkan är på det hela taget god. Varken de eller deras representanter är rättshaverister.”

3.1.9 Klumpig praxis

Lagens process kräver i många fall inte samma detaljering som i praktiken arbetas fram. Många vittnar om detaljerade dokument som krävs av nästa instans (t.ex. länsstyrelse och departement) innan beslut kan fattas/yttrande avges. Motsvarande fenomen finns också hos tjänstemän som företräder ett visst sakområde eller företräder projektet som har oförmåga att se övrigas synvinkel och begär därmed orimligt detaljerade underlag alternativt inte har förmågan att förbehållslöst diskutera projektets grundformulering.

Citat från intervjuerna:

”Det finns exempel på överprojektering och överutredning. Säkert med tydliga motiv just då som att tillfredsställa något visst önskemål eller länsstyrelsen kräver mer etc. Att man ”självmant” jobbar för mycket är en källa till ineffektivitet som inte lagen kan hantera. Andra sidan av samma sak är att det finns kravställare som kräver för mycket. T.ex. en Länsstyrelsehandläggare av MKB som kräver ett fotomontage för att förstå hur det ska fungera. Eller att kräva kompletterande underlag – t.ex. trafikprognoser - i tillåtlighetsprövningar.”

”Processen är bra, om den används på det sätt lagen var tänkt. Det är en tjänst för demokratin att processen tillåter alla att komma till tals. Respekt och legitimitet i beslutet. Det är väldigt vanligt i beslutsunderlag att de är vinklade och argumenterande istället för problematiserande.”

”Dessvärre har man ofta redan en tydlig bild av vad man vill åstadkomma istället för att utgå från planeringsprocessens steg. Att ha färre skeden är inte lämpligt – i alla fall inte om det är stora komplexa projekt. Förbehållslöst i början och sen trattar man ner. Som det ska gå till i teorin. Trafikverken är så fokuserade på infrastrukturens utbyggnad oavsett om det är ett bra eller ett mindre bra projekt.”

”Det har hänt (t.ex. i förbifart Stockholm) att Vägverket har utrett en del fråga ur sitt perspektiv och Banverket ur sitt – med två resultat som inte något optimerar för helhetslösningen. Det kan behövas ett mer gemensamt infrastrukturverk som inte har ”sin” trafik som främsta uppgift.”



”Speciellt i de stora långa svåra projekten så förändras förutsättningar hela tiden. Prövningarna blir för detaljerade för tidigt”

3.1.10 Den politiska processen

Det finns en politisk process, där tilldelningen av medel och makten över marken ingår som ingredienser. Denna process upplevs emellanåt som bromsande av de intervjuade.

Citat ur intervjuerna:

”Kommunal politik kan vara lite oberäknelig, ger nya förutsättningar under gång och fördröjer beslut genom bordläggning. Kanske kan man hitta bättre arbetsformer, låta politikerna vara mer delaktiga genom en kontinuerlig icke-formaliserad dialog.”

”Det sker emellanåt en ömsesidig ”kidnappning” av varandra i politiska förhandlingar bakom lykta dörrar som skapar en situation där ingen vågar ändra sitt beslut.”

”Den tredelade processen i planeringen svarar på olika frågor: Om – var – hur. Men det är svårkommunicerat både mot allmänheten och emellanåt för politiker.”

”Riksdagen sätter upp planeringsramarna och regeringen fastställer trafikverkens långsiktsplaner. Prislappar och uppskattad nytta ingår i besluten. De ”riktiga” pengarna kommer i form av årliga anslag som väldigt sällan når upp till planeringsramen. Effekten blir att man genast uppfattar projekt utan anslag som försenade. Det vill säga det kan upplevas som att projekten drar ut på tiden, men i själva verket har de inte startat på grund av prioriteringar av medel på andra projekt. En slags upplevd ineffektivitet.”

”Det är olika fundament för beslutsprocessen. Kommunpolitiker som är vana vid PBL förstår inte juridiken i Miljöbalken. Politikerna är för beslutsivriga, de vill så gärna ha t.ex. vägen. De har bristande förståelse och respekt för processen. Det är mycket känslor med. Ett exempel är ”Förbifarten”: lokala politiker vill bygga vägen. Man har enats om Lovöalternativet, man är känslomässigt uppbunden och har svårt att föra ett resonemang om för och nackdelar. Lokala och regionala politiker accepterar inte att det är en sökprocess. Tjänstemän har bristande förståelse för den politiska processen och lagarnas planeringsprocess kör parallella spår. Politiska förhandlingar och taktiska överväganden i en sluten process. Inom politiken finns bristande respekt mellan lokalt, regionalt och nationellt ansvar och mandat. Det är lätt att säga ”vi ska ha en god bebyggd



miljö” men svårt att ha en gemensambild om genomförandet. Varje aktör sitter fast i det uppdrag organisationen har. Vägslagen är inriktad på ”nu ska vi göra vägar” och miljöbalken på ”nu ska vi skydda miljön”.

”Politiker och medier lever på en marknad med stora svängningar – som får effekt på deras agerande, medan tjänstemännen ska stå på lag och förordning – man pratar förbi varandra, men är beroende av varandra.”

”Om politiken är överens så är det otroligt mycket lättare. Det går mycket prestigé i politikernas ställningstagande. Gränsöverskridande överenskommelse vore bra. Miljardinvesteringar, stora komplicerade projekt tar lång tid och under tiden kan det hända saker (särskilt på den politiska arenan) som ger nya förutsättningar. Politiken lite oberäknelig, ger nya förutsättningar, bordlägger etc.”

”När det gäller Citybanan har det varit beslutsvårda med finansieringen. Landstinget, Stockholms stad, staten genom Banverket. Kostnaderna har ökat – och det är Staten/Banverket som ska betala. Gamla lösningar har tagits upp – men där hade man en väl genomarbetad förstudie att falla tillbaka på. I och med att man hade en bra förstudie var det lättare för politikerna (Regeringen) att ta beslut.”

”Planeringen är en tredelad process där om, var och hur diskuteras i olika skeden. Det är ibland svårt att kommunicera vad det är allmänhet kan ha synpunkter på och politiker besluta om.”

3.2 Problembild utifrån tidigare utredningar

PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har tidigare uppmärksammat behovet av en effektivare process. Deras och andras iakttagelser redogörs för nedan som en kompletterande bild av problembeskrivningen.

3.2.1 Problembild PBL-kommittén

PBL-kommittén har tecknat en problembild och föreslagit en rad förändringar av PBL mot bakgrund av sitt uppdrag. Uppdraget att göra en översyn hade tre mål: (1) stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling, (2) utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt, (3) utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv be-



slutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.⁵⁸

Här nedan redovisas de av PBL-kommitténs förslag till förändringar som berör planering av trafikinfrastrukturprojekt.

3.2.1.1 Förslag för en effektivare planeringsprocess enligt PBL

Kritiken mot det gällande systemet har två utgångspunkter som kan vara svåra att förena; å ena sidan att angelägna intressen inte tillgodoses och att rätten till inflytande inte garanteras och å andra sidan att systemet är krångligt och att angelägna åtgärder försenas.⁵⁹ PBL-kommittén konstaterar också att det inte finns en enskild faktor som är avgörande för effektiviteten utan att det är ett samspel mellan olika faktorer. Av de förslag som framförts till kommittén har de avvisat två; införandet av tidsfrister för handläggningen bör inte genomgöras och inte heller införandet av överklagandeavgifter.⁶⁰

Insyn och inflytande är grundläggande för berörda enskilda och andra medborgare. PBL-kommittén har funnit att det finns anledning att nyansera bestämmelserna om samråd så att de kan anpassas efter planeringssituationen och också ske exempelvis temavis i syfte att korta handläggningstiderna.

Aktiv dialog och tydlighet är viktigt för att få acceptans för de efterföljande besluten. Ett led i att tydliggöra processen är att samma fråga inte ska behandlas flera gånger. Det innebär bl.a. att en översiktsplan som fördjupats avseende en del av en kommun, exempelvis en tätort, ska kunna ersätta ett program under förutsättningen att översiktsplanen är aktuell. På så sätt har man minskat antalet handläggningsmoment i processen utan att för den skull försämrats för de enskilda. Genom att minska antalet moment och därmed också tidsåtgången kan man också minska kostnaderna för processerna.

En ny och kortare instanskedja för PBL-ärenden. Kedjan blir med den lösning som kommittén föreslår lika lång som för de planärenden som i dag överprövas av regeringen om man räknar med Regeringsrättens rättsprövning. Också själva koncentrationen till ett fåtal domstolar skapar goda förutsättningar för en rationell och effektiv hantering.

Även förslagen till förtydliganden när det gäller kretsen som har rätt att överklaga beslut och förtydligandena avseende överprövningens omfattning kan antas leda till att effektiviteten ökar också i samband med överprövningen.⁶¹

⁵⁸ Får jag lov s.145

⁵⁹ Får jag lov s.816

⁶⁰ Får jag lov s.817

⁶¹ ”Får jag lov?” s. 195



3.2.1.2 Förslag gällande handläggningstider m.m.⁶²

PBL reglerar tid för utställning, länsstyrelsens tid för beslut om prövning, tid för anstånd för avgörande om bygglov samt i vissa situationer tid för byggnadsnämnden att svara på en bygganmälan. Det är således inte tidsfrister i PBL som orsakar långa handläggningstider av planärenden.

De förslag till förkortning av handläggningstiderna som PBL-kommittén bedömer aktuella är:

- Tidsplanering i projektplaneringen istället för tidsfrister i lagen
- Beslut om att anta en detaljplan, ett beslut om bygglov och de flesta andra beslut enligt PBL innebär myndighetsutövning gentemot enskilda. Rätten att utan kostnad få till stånd överprövningar i högre instans eller domstolar anses av många i Sverige vara en grundläggande rättighet. PBL-kommittén konstaterar att en avgift skulle kunna få en avhållande effekt, men frågan är vilka som skulle avhållas. Obefogade överklaganden (ibland kallade okynnesöverklaganden) är önskvärda att stoppa, men det konstateras⁶³ att det inte i lagtext går att definiera vilka som tillhör den kategorin.
- Förbättrade kunskaper (specialisering och delegering) kan minska antalet kommunala beslut med formella brister och därmed också risken för långa handläggningstider på grund av återförvisning i sådana ärenden.⁶⁴

Kritiken mot gällande system är å ena sidan att angelägna intressen inte tillgodoses och att rätten till inflytande inte garanteras och å andra sidan att systemet är krångligt och att angelägna åtgärder försenas.⁶⁵

Kommunerna ansvarar för avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, processen fram till beslut ska säkra att beslutsunderlaget är tillräckligt. Dialogen med medborgarna behöver utvecklas, men för det krävs inga lagändringar. Rätten att komma till tals i översikts- och detaljplan föreslås inte ändras, däremot rätten att komma till tals inför beslut om bygglov föreslås skärpas och att berörda underrättas i större utsträckning.

De ändringar, nedan, som föreslås har sin utgångspunkt i att hålla fast vid målsättningen att tyngdpunkten i processen när det gäller bl.a. förankring med berörda och möjligheterna för dessa att tidigt påverka beslutsunderlaget och besluten ska ligga tidigt i processen (d.v.s. inför beslutsfattande). Utgångspunkten är även att se restriktivt på kretsen av dem som ska kunna överklaga för att kunna uppnå det övergripande målet om effektivisering av beslutsprocessen.

När det gäller rätten att överklaga föreslås därför följande ändringar:

- Skärpa lagstiftningen när det gäller att delge berörda beslut om bygglov, i syfte att möjliggöra att bygglovbesluten vinner laga kraft.

⁶² ”Får jag lov?” s. 826ff

⁶³ För detaljer se s.849 i ”Får jag lov?”

⁶⁴ ”Får jag lov?” s. 825

⁶⁵ ”Får jag lov?” s. 815ff



- Tydliggöra i lagtexten att rätten att överklaga är kopplat till om beslutet angår den som överklagar samt ska ha gått honom/henne emot.
- Skapa möjligheter att överklaga vissa beslut för myndigheter som har i uppgift att förvalta statlig egendom. (Vilket i sin tur medför att bestämmelsen om Luftfartsverkets och försvarsmaktens rätt att överklaga i 13 kap. 7§ PBL slopas)
- Ange i lagtexten att kommun, kommunalförbund och regionplaneorgan har rätt att överklaga en annan kommuns beslut om detaljplaner rörande mel-lankommunala frågor.
- Ge vissa miljöorganisationer möjlighet att överklaga detaljplan för särskilt angivna åtgärder vars genomförande kan antas medföra en betydande mil-jöpåverkan.
- Behåll rätten att överklaga för den som yttrat sig skriftligt före beslut om antagande och därmed kan anses berörd.

Kraven på en effektiv beslutsprocess föranleder en översyn av den statliga överprövning. PBL-kommitténs bedömning är att rättsläget behöver förtydligas när det gäller vad som kan överprövas och vad som faller inom det kommunala handlingsutrymmet.

Dagens prövningssystem när det gäller PBL-ärenden är splittrat genom att regeringen överprövar vissa ärenden och allmänna förvaltningsdomstolar andra. PBL-kommittén anser att det är lämpligt att i framtiden korta instanskedjan, göra systemet mer enhetligt och lägga grunden för en förbättrad samordning när det gäller hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken. Det förslag som förs fram i slutbetänkandet är det så kallade miljödomstolsalternativet med följande prövningskedja: kommun - länsstyrelse – miljödomstol – miljööverdomstol. Motiven till en kortare instanskedja är att avlasta regeringen överprövningsärenden och att koncentrera handläggningen för att på så vis öka både kvalitet och effektivitet.

3.2.1.3 Strategier för en bättre samordning mellan PBL och andra lagar

Bättre samordning mellan PBL och miljöbalken har diskuterats men PBL-kommitténs uppdrag har inte inrymt långtgående samordningsåtgärder mellan PBL och annan lagstiftning. Dock har vissa förändringar föreslagits. Kommittén har framförallt strävat efter en bättre samordning mellan PBL och miljöbalken för att undvika onödig dubbelprövning och minska risken för att vissa viktiga frågor inte prövas alls. Kommittén har inriktat arbetet mot att förbättra planeringsformerna generellt, och ge Byggnadsnämnden ett ökat ansvar för vissa miljöbalksfrågor.

Avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken anser PBL-kommittén att byggnadsnämnden bör ges ett tydligare ansvar för att områdesskydd enligt miljöbalken beaktas, det bör ställas uttryckliga krav på hänsyn vid bygglovprövningen i naturreservat,



kulturresevat, naturminnen och biotopskyddsområden och handläggningen av åtgärder inom områden med strandskydd bör samordnas.

PBL-kommitténs redogjorde för tre strategier till samordning av de aktuella lagstiftningarna: samordnings-, renodlings- eller den minimala strategin.⁶⁶

Samordningsstrategin bygger på att lagarna liknar varandra och att förändringar syftar till att utveckla den gemensamma basen av regler. Kommuner och trafikverk får enas om vilken slags planering som ska användas i ett visst fall, s.k. valbart planinstitut. Förenklingen består i ett minskat antal samråds- och planeringsprocesser, dessutom skulle en helhetssyn och en samlad bedömning främjas genom det bredare perspektiv som finns i PBL, kompletterat med de speciella frågor som väcks av respektive trafikslag.

Renodlingsstrategin bygger istället på de olikheter som finns och att ändringar ska förtydliga hur lagarna kompletterar varandra. En variant är att trafikbesluten endast blir genomförandeinriktade och att miljöprövningen ersätter sektorsbesluten. Förenklingen består i att dubbleringar tas bort och det ges dessutom möjlighet till fördjupad kunskap om specialfrågor i respektive prövning.

Den minimala strategin bygger på en kombination av de ovanstående utan att gå så långt som de föreslår. Systemet skulle vara kvar som idag men förenklingar åstadkommas genom att ta bort vissa krav eller genom hänvisningar som medger utbytbara funktioner eller anvisar viss funktion t.ex: ta bort krav på lov enligt PBL eller miljöbalksprövningar; att i trafiksektorn införa den begränsning av klagorätten som finns i PBL, d.v.s. till aktörer som yttrat sig skriftligen under utställning; skapa hänvisningar till t.ex. samråd och utställning som uppfyller krav i en annan lag; använd samma MKB-dokument i fler procedurer. Oavsett val av strategi måste de grundläggande olikheterna mellan sektorsövergripande planer och miljöprövning beaktas, främst vad gäller osäkerheterna vid genomförandet och urvalet av sakfrågor. Olikheterna följer av de skillnader som finns i lagarna, huvudsakligen mellan miljöbalken och trafiklagarna å ena sidan och PBL å andra sidan, såväl när det gäller procedurer och aktörer som materiella krav. De frågeställningar som PBL-kommittén pekar ut för vidare analys inför samordning och renodling är: materiella hänsyns- och stoppregler (urval av sakfrågor, reglernas funktion och kravnivå), allmänna och enskilda intressen som ska beaktas (urval och tyngd), typ av beslutsorgan (mandat, typ av ansvar, kompetens), samråds-kretsar, aktörers ansvar och mandat, beslutsunderlag (bl.a. MKB för projekt respektive för plan), beslutens formkrav, beslutens status och funktion.

Alla tre strategier kräver såväl politiska som juridiska analyser, skriver PBL-kommittén, och vidare att problematiken är så komplex att ett vidare arbete behöver ske i särskild ordning, d.v.s. som ett särskilt utredningsuppdrag. Kommitténs arbete har inriktat sig på PBL:s planssystem och på att föreslå för-

⁶⁶ "Får jag lov?" s.806f



ändringar som kan innebära förstärkningar av planinstrumentens roller i sektorsplaneringen.

De förslag som kommittén lyfter fram är fyra⁶⁷, här nedan kortfattat beskrivna.

Sträva efter att ge möjlighet att välja planinstrument. Trafikverken och kommunerna kan komma överens om vilken planeringsform som är mest lämpad i det enskilda fallet. Detta gäller särskilt väg och järnväg, men även för sjöfart och luftfart kan det vara aktuellt. Den ökade valfriheten bygger på tanken att det ska kunna ske ett växelspel mellan de olika planeringsformerna i en strävan att undvika dubblerad planering. När det gäller att ge ökad valbarhet så är det framförallt en ökad användning av PBL:s planeringsinstrument som är intressant. PBL kan erbjuda en vidgad planering utan allt för många ändringar i regelverket.

Utnyttja översiktsplanen som ett led i sektorsplaneringen. Översiktsplanen har potential som instrument för att bedöma tänkbar lokalisering. Översiktsplanen är ett instrument för konfliktlösning och kan, i de fall samarbetet mellan aktörerna fungerar, ses som en form av överenskommelse mellan stat och kommun när det gäller önskvärd utveckling. Att låta en översiktsplan ligga till grund för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och att stärka översiktsplaneringens betydelse och inriktning genom att den i vissa fall skulle kunna ersätta regeringsprövningen är två uppslag till förändringar som framförts.

Låt lokaliseringsprövning ske genom detaljplan eller med stöd av sektorslagstifningen i vissa fall. En översiktlig väg- eller järnvägsutredning, alternativt en fördjupning av översiktsplanen, skulle i ett nästa steg läggas till grund för en efterföljande bindande reglering antingen genom sektorsplaner eller också en detaljplan enligt PBL. Även en reglering i arbets- eller järnvägsplan kan vara tillräcklig i de fall omgivningspåverkan är begränsad och genomförandefrågorna relativt okomplicerade. Därmed skulle kravet på detaljplan kunna slopas. Alternativt låta detaljplanen behandla mer genomförandeinriktade frågor. Även i de fall båda planinstituterna (detaljplan och sektorsplan) bedöms nödvändiga finns förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m.

Statliga myndigheter kan i vissa fall jämföras med sakägare. Myndigheter som kan anses ha en sakägarställning ska få rätt att överklaga PBL-beslut när de är berörda i egenskap av förvaltare.⁶⁸

Samordning med kulturminneslagen har inte analyserats av PBL-kommittén.

⁶⁷ Får jag lov s.809ff

⁶⁸ Mer om det i avsnitt 12.4.8. i ”Får jag lov?”



3.2.1.4 Svårigheter med ökad användning av PBL

En genomgående idé i förenklingsdiskussionerna från PBL är att PBL skulle kunna bära mer av prövningarna ensam. Det finns emellertid några tveksamheter med detta.

Besluten under PBL bygger bara delvis på miljöbalkens hänsynskrav, nämligen de om hushållning med mark och vatten⁶⁹ samt om miljö kvalitetsnormer⁷⁰. PBL-kommittén föreslog ingen ändring av detta. Vare sig miljöbalkens allmänna hänsynskrav⁷¹ eller specifika hänsynskrav på viss miljöfarlig verksamhet, på vattenverksamhet eller till natur⁷², ska således inte (får inte) tillämpas i PBL. Mot bakgrund av detta är det tveksamt att - som förarbetena gör - kalla detaljplan med efterföljande lov för tillståndsprövning, underförstått i den mening som avses i miljöbalken. Denna fråga har aktualiserats i förhållande till EU, där frågan var om Sverige uppfyller kraven på tillståndsprövning i MKB-direktiven. Det gör vi bara om detaljplan med lov kallas för tillstånd eller om ytterligare projekt förs in under miljöbalken. Men detta innebär inte att planläggning med lov faktiskt är tillstånd. Praxis är sträng i sin bedömning. Både HD och Miljööverdomstolen har flera fall om detta.

HD har t.ex. inte godtagit arbetsplan som tillstånd⁷³. Men arbetsplan och järnvägsplan grundas på hänsynskrav i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg utan också på 2-4 kap, 5 kap 3 § och 16 kap 5 § miljöbalken. Och fastställande av arbetsplan och järnvägsplan jämföras uttryckligen i de lagarna med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Men det räckte inte för att HD skulle godta dem som ”tillstånd”.

Miljööverdomstolen har i fallet om bensinstationen uttryckligen underkänt en lokaliseringssprövning gjord i detaljplan⁷⁴. Länsstyrelsen använde inte 12 kap PBL för att överpröva planen med tanke på hälsa och säkerhet, men Miljööverdomstolen använde just den grunden för att neka tillstånd till bensinstationen.

Ärenden under miljöbalken naggar dessutom plan- och byggreglerna i kanten. I Varberg krävs modern ventilation i gamla hus, av hälsoskäl, trots att det kan antas leda till höjda krav på byggnader, något som enligt förarbetena inte skulle vara möjligt⁷⁵. Boende godtas inte i områden särskilt planlagda för

⁶⁹ MB 3-4 kap

⁷⁰ MB 5 kap

⁷¹ MB 2 kap

⁷² T.ex. MB 9:6a, 9:7, 11:6, 11:7, 11:8, 12:6

⁷³ Beslut i mål T2920/03

⁷⁴ MÖD M801-00

⁷⁵ Följdlagstiftningen till miljöbalken tar upp företeelsen. Boverket har skrivit om fallet Varberg - MÖD M2084-03 - i t.ex. sin tidskrift Planera, Bygga, Bo. Byggsektorn har skrivit om detta och t.ex. Sollentunafallet i MÖD M5331-02 i många olika sammanhang.



boende, utan tillsyn enligt miljöbalken kräver ytterligare åtgärder än hänsyn till boendemiljön. Det ökande bruket av förhandlingsplanering i olika former ökar risken med detta. Ett exempel är när detaljplan överklagas av verksamhetsutövare, som med rätta befarar att det planerade boendet kommer att leda till krav på t.ex. bullerdämpande åtgärder. Parterna enas om kostnadsansvaret för eventuella åtgärder och då återkallas ärendet. Det kan leda till en lagakraftvunnen detaljplan, som per definition ska anses uppfylla kraven i PBL, men som inte kan nyttiggöras eftersom miljöbalken ingriper.

Flera infrastrukturobjekt har haft besvärligheter i prövningen, trots att det finns en regeringsprövning enligt 17 kap miljöbalken. För Malmös tågtunnel innebar uppdelningen i flera ärenden ett rejält omtag i processen, sedan Miljööverdomstolen inte godtog sådan uppstyckning oaktat att det var fråga om frivillig miljöprövning⁷⁶ och miljödomstolens förslag till indelning. Just nu väntar Stockholms tågtunnel genom city på besked om det blir omtag, sedan Miljööverdomstolen avvisat ansökan om vattenverksamhet med ungefär samma motiv⁷⁷. Det ska kunna göras en samlad bedömning av projektets verkningar, inte av ansökans, kan man sammanfatta det hela. Sedan finns en lång rad fall där Regeringsrätten har haft uppe frågan om inverkan på Nationalstadsparken eller miljö kvalitetsnormer och ibland hävt beslut, ibland inte. Det ta pekar på osäkerheten i systemet när domstolsbeslut - efter lång tid - upphäver besluten på formella, inte lämplighets, grunder

Detta väcker en lång rad frågor. Innebörden av detaljplaneläggning - kommunens och sektorernas - blir oklar. Det samma gäller regeringens tillåtlig-hetsprövning; vad är juridisk bevisprövning och politisk lämplighetsbedömning? Vare sig fysisk planering hos kommuner eller hos sektorer har särskilt stark funktion i det samlade beslutandet. Det kan även ifrågasättas om den ursprungliga funktionen hos planläggningen enligt PBL som "samlad besked" från staten för att skapa planeringstrygghet, överhuvudtaget finns kvar. Huruvida det beror på kommuners tänjande av gränser och/eller statens tafatthet i processerna och/eller köpslåendet om miljöfrågor mellan parter är kanske ointressant. Faktum kvarstår dock; det är inte sektorslagar eller PBL utan miljöbalken som används för att lösa konflikter och reglera omgivningen. Och över detta ligger ansvaret att möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta verkningarna, oavsett hur Sverige har valt att plocka ihop sin lagstiftning och hur projektägaren väljer att stycka upp en prövningsprocess.

Dessa trender i tillämpningen - att använda miljöbalkens redskap framför fysisk planering - måste rimligen beaktas vid bedömningen av vilken form av förenkling som kan föreslås.

Återkommande fråga i utredningarna - om PBL, miljöbalken och ansvar - har varit "samordningen" mellan lagen x och y och z. Det är helt olika per-

⁷⁶ MÖD M487-04

⁷⁷ MÖD M8597-06, överklagat till HD, frågan om prövningstillstånd inte avgjord.



spektiv på problemformulering och problemlösning i olika beslutskulturer. Istället för samordning är snarare frågan vilka perspektiv som ytterst ska ha ansvar för prövning av samhällsutvecklingsprojekt. Det ska inte bero av vilken lag som råkar aktiveras först eller sist i en domstol, utan på Riksdagens uttryckliga önskan om vad som ska råda.⁷⁸

3.2.2 Problembild Miljöbalken

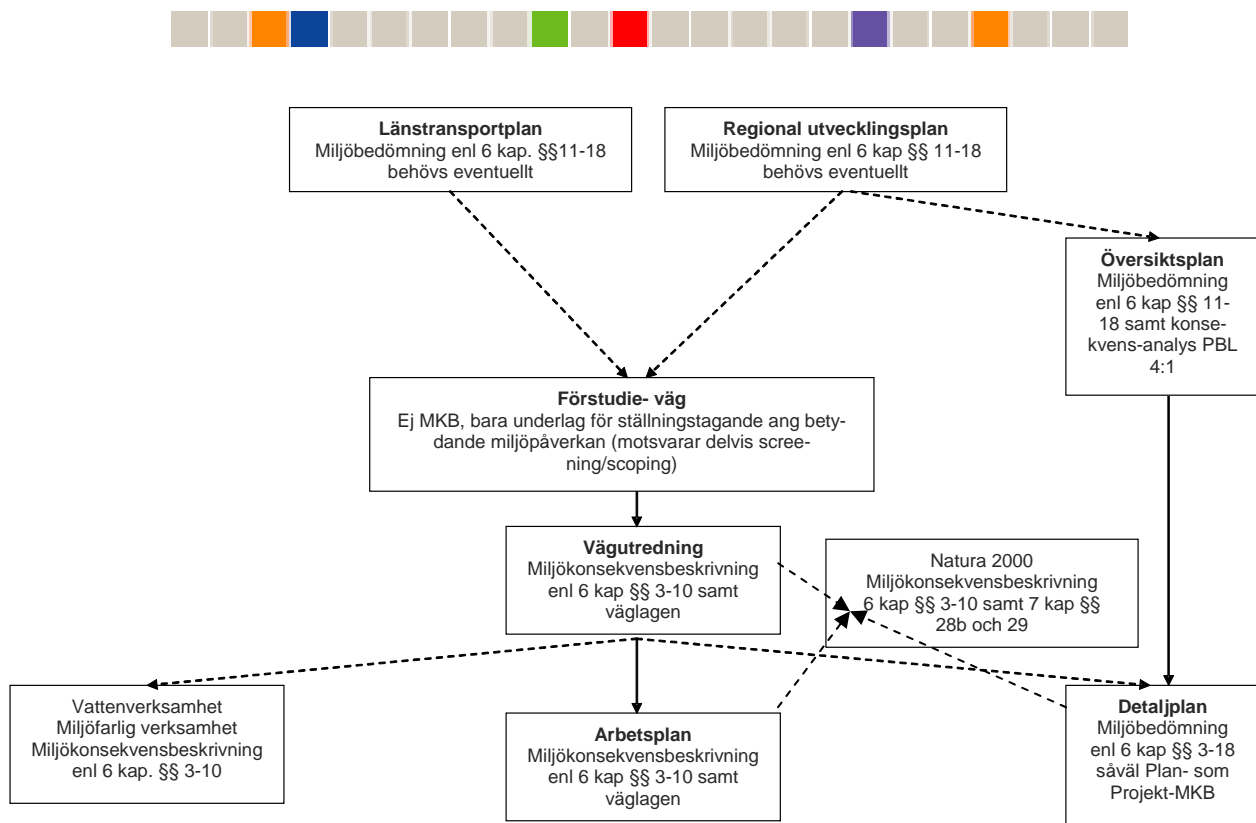
3.2.2.1 Parallella processer vid planeringen av infrastruktur

Det Svenska MKB-systemet knyter tillämpningen av projekt-MKB till tillståndsprövning eller motsvarande beslut om verksamheter och åtgärder. Detta innebär att för i princip all prövning av tillstånd enligt miljöbalken eller vissa anknutna lagar för att anlägga, driva eller ändra sådana verksamheter och åtgärder krävs att en MKB genomförs. Detta innebär i sin tur att alla projekt som fordrar en förhandsprövning av domstol eller förvaltningsmyndighet, också kräver MKB⁷⁹. Resultatet av detta är att det ofta måste genomföras parallella MKB-processer vid planeringen av infrastruktur som prövas efter flera olika regler. Vidare att det inte sker någon samverkan i processer som berör både miljöbalken, sektorslag och plan- och bygglagen, vilket medför dubbelarbete för både verksamhetsutövare, myndigheter och berörda⁸⁰. Figur 4 ger en översiktlig bild av hur olika planerings och tillståndsprocesser samverkar med varandra.

⁷⁸ Peggy Lerman, 2007-10-22

⁷⁹ Hedlund, A. & Kjellander, C. (2007). *MKB – Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Studentlitteratur.

⁸⁰ *En effektivare miljöprövning - Delbetänkande från Miljöbalkskommittén*, SOU 2003:124.



Figur 4. Exempel på hur olika planerings- och MKB-processer kan samverka med varandra

Lagstiftaren har alltså valt ett dubbelt angreppssätt i Sverige, som innebär att det både är ett gemensamt system (i miljöbalken) och ett sektoriserat system med integrering av MKB i respektive prövningslag och med mer eller mindre starka kopplingar till det gemensamma systemet⁸¹. Sektorslagets egna regler om procedur, materiella prövningsgrunder etc. präglar givetvis även MKB och det finns dessutom särregler för MKB med uttryckliga avvikelser från de gemensamma kraven. Det gör det svårt att hålla ihop praxis, vilket förstärks av bristen på översikt i och med den stora mängden MKB årligen. För praktiker är utmaningen att rent faktiskt hålla reda på det omfattande regelsystemet, ständigt i förändring. Det ger risk för fokus på formalia snarare än konsekvensanalysen⁸². Internationellt väljs vanligen ett sektorssystem, där MKB regleras separat och skräddarsys för envar prövningslag genom att integreras i denna, eller ett för alla gemensamt och separat MKB-förfarande, antingen i form av ett miljösamråd eller som en fysisk planering⁸³.

⁸¹ Emmelin, L. & Lerman, P. (2004). Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? s 8. Karlskrona

⁸² Ibid. s. 8

⁸³ Ibid. s. 8



Det dubbla systemet har enligt Emmelin och Lerman⁸⁴ för- och nackdelar. Det ger en slags dubbelkommando, där å ena sidan miljöbalken bestämmer men ändå inte fullt ut, som innebär en osäkerhet om vad som egentligen gäller formellt och som kan motverka effektiva procedurer. Men det gör det också möjligt att skraddarsy MKB för just det slags beslut som är aktuellt, så att redskapet verkligen kan fungera väl. Tillämpningen kan ännu inte ge tydligt stöd för att säga om det är samlat bra eller dåligt med dubbelkommando.

3.2.2.2 Avsaknad av screening-process

En annan av de karaktäristiska egenskaperna i det Svenska MKB-systemet är att miljökonsekvensbeskrivning krävs vid nästan all tillståndsprövning vilket innebär ett stort antal MKB jämfört med våra grannländer. EU Kommissionen har gjort en sammanställning av uppgifter om antalet miljökonsekvensbeskrivningar per år i medlemsstaterna (Figur 5). Tabellen visar att Sverige tillsammans med Frankrike toppar statistiken för genomförandet av flest antal miljökonsekvensbeskrivningar per år.⁸⁵

I den internationella praxisen rörande MKB finns det en grundläggande funktion kallad screening (behovsbedömning) som innebär att verksamheter utan betydande påverkan inte ska ha en formaliserad MKB. Screening har olika funktion i olika länder, de två vanligaste är dels sållning och dels sortering. Sorteringsfunktionen finns i Sverige genom uppdelning av MKB i stora och små projekt. Sållningen däremot saknas. Avsaknaden av den sållande behovsbedömningen gör MKB till ett obligatoriskt beslutsunderlag i (princip) alla tillståndsärenden enligt miljöbalken och vissa sektorslagar, oavsett om det kan antas bli små eller stora konsekvenser. Det innebär att det svenska systemet kräver oerhört många fler MKB än vad som är normalt, vilket kan utgöra en risk för bristande kvalitet när resurser saknas⁸⁶. Att bara använda den ena av screeningfunktionerna, utan att förklara närmare hur tanken är, har också lett till oklarheter i tillämpningen eftersom många aktörer uppfattar det som att alla är MKB i den mening som EU-direktivet avser. Det har lett till ”inflation” i kraven på MKB - dvs scoping blir fel med för höga krav på för små MKB. Detta har Miljöbalkskommittén uppmärksammat och ändringen aug 2006 av 6:7 syftade till att klargöra detta med lydelsen om att MKB ska vara rimliga.

⁸⁴ Emmelin, L. & Lerman, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Karlskrona

⁸⁵ Troligen kan ytterligare MKB läggas till Sveriges antal då statistiken sannolikt endast omfattar MKB enligt MB kap 9-11.

⁸⁶ Emmelin, L. & Lerman, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Karlskrona



Figur 5. Uppskattat antal miljökonsekvensbeskrivningar per år (uppgifterna avser förhållandena efter 1999)⁸⁷

Österrike	10-20
Belgien – Bryssel	20
Belgien – Flandern	Ingen uppgift
Belgien – Vallonien	(bedöms ha ökat sedan perioden före 1999 då antalet var 63)
Danmark	100
Finland	25
Frankrike	6000-7000
Tyskland	(bedöms ha ökat sedan perioden före 1999 då antalet var 1000)
Grekland	1600
Irland	178
Italien	Ingen uppgift
Luxemburg	20
Nederländerna	70
Portugal	92
Spanien	Ingen uppgift
Sverige ⁸⁸	1600-1700
Storbritannien	500

3.2.2.3 MKB som beslutsunderlag

Det är i första hand miljöbalkens lokaliseringsregel och övriga hänsynskrav som avgör om ett förordat alternativ kan godtas. Rimlig hänsyn beror på inverkan på

⁸⁷ Miljöbalkskommittén konstaterar dock ”att sifferuppgifterna för Sverige inte är kommenterade i rapporten. Det framgår exempelvis inte tydligt om de avser enbart verksamheter med betydande miljöpåverkan, eller om även verksamheter som tillståndsprövas efter en ”liten MKB” också ingår. Sådana oklarheter finns säkert också i uppgifterna från de andra länderna”⁸⁷.

⁸⁸ Lindblom, U. & Rodéhn, J., 2008. MKB-tillämpningen i Sverige: Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006. SLU, Rapporter Institutionen för stad och land 1/2008.



människor och miljö men också tekniskt möjliga lösningar, kostnader och samhällsbehov. Det innebär att det behövs underlag om t.ex. ekologiska, kulturella, sociala, tekniska såväl som ekonomiska aspekter för lämplighetsbedömningen. En MKB ska när det gäller markanvändning ge underlag för en sådan samlad bedömning, men kan inte ensamt tillräckligt belysa alla konsekvenser som ska beaktas vid avvägningen av vad som är lämpligast plats och utformning. Det finns således många beslutsunderlag vars slutsatser vägs samman vid prioritering av alternativ och vid prövningen av alternativets tillåtlighet. I det svenska beslutssystemet är MKB på så sätt ett av flera beslutsunderlag för bedömningen av alternativ.

I andra länder kan godkännandet av MKB utgöra själva beslutet om ja eller nej till verksamheten. Det kan beskrivas så att MKB-godkännande är en förutsättning för att gå vidare i processen, en slags miljöveto, som sedan följs av formulering av villkor och andra förutsättningar för genomförande. Det finns även exempel på länder med krav på beskrivning av ”bästa miljöval”, ett alternativ som bedömts ge samlat bäst miljönytta, med avvägning även mellan konkurrerande miljöintressen. Detta är exempel på system där MKB ges mera makt än vad som är fallet i Sverige, där MKB är ett av flera underlag. I Sverige är det istället formuleringen av hänsynskraven som avgör vad som kan godtas.

En följd av sektoriseringen av beslutsfattandet är att MKB-dokumentet används som beslutsunderlag av mycket olika slags beslutsfattare, där inte alla har en bakgrund som ger förståelse för de skilda slag av vetenskaper som ska tas upp i en MKB: upplevelsen av en kulturmiljö, luftföroreningars inverkan på hälsa, bullrets betydelse för kärleksjukdomar, indirekt och långsiktig påverkan på biotoper etc. Det är t.ex. miljödomstol, länsstyrelse, kommunfullmäktige och nämnder, SGU, bergmästare, Energimyndigheten och regeringen som ska bedöma en MKB som beslutsunderlag; ibland naturvetare och jurister och ibland politiker. Detta ställer inte bara stora krav på MKB som beslutsdokument när det gäller tydlighet, begriplighet och referenser, utan också på aktörerna i proceduren, så att den fångar alla de frågor som olika beslutande behöver i sina bedömningar⁸⁹.

3.2.2.4 Samråd och miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser

Samråd är den viktigaste mekanismen för kvalitetssäkring av MKB i det svenska beslutssystemet. Miljöbalken, PBL och sektorslagarna ställer alla krav på samråd i samband med planeringsprocessen, där MKB integrerats. Men det sker ingen samverkan i processer som berör både miljöbalken och plan- och bygglagen och sektorslagarna, vilket medför dubbelarbete för både verksamhetsutövare, myndigheter, organisationer och berörda enskilda. Detta innebär med andra

⁸⁹ Emmelin, L. & Lerman, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Karlskrona



ord att systemet ställer höga krav på allmänhetens deltagande i planeringen. Många parallella prövningar av vad som av allmänheten uppfattas som ett och samma projekt kan leda till att trovärdigheten för systemet minskar. Ett hypotetiskt exempel på några av de studier och planer som skulle kunna tänkas ingå i planeringen av en Östlig förbindelse runt Stockholm redovisas i figur 6. Som tabellen visar kommer projektet att kräva ett flertal samråd med allmänheten. I Miljöbalkskommitténs utredning pekar flera verksamhetsutövare och länsstyrelser på att intresset från allmänhetens sida är begränsat vid samråden. Detta beklagas, eftersom en aktiv medverkan från allmänheten förbättrar förutsättningarna för en allsidig prövning och minskar risken för klagomål senare. Miljöorganisationer, som den lokala naturskyddsföreningen, samt fiskevårdsområdesföreningar deltar relativt ofta i samråd⁹⁰. Miljöbalkskommittén pekar också på att det ofta är svårt att avgränsa kretsen av särskilt berörda i den inledande samrådsprocessen för projektet. Det är förvirrande för dem som berörs av ett projekt att vid så många tillfällen tillfrågas om sina synpunkter. När prövning också skall ske enligt någon annan lagstiftning än miljöbalken kan antalet samrådsmöten med olika grupper bli mycket stort⁹¹.

⁹⁰ En effektivare miljöprövning - Delbetänkande från Miljöbalkskommittén, SOU 2003:124.

⁹¹ SOU 2003:124.



Figur 6. Ett exempel på studier och planer med tillhörande MKB och samråd som kan tänkas behöva genomföras under planeringen av en Östlig förbindelse runt Stockholm.

Skede / plan		
Förstudie	Vägverket	Samråd om klassificeringen av MKB (sortering) och inledande avgränsning (s.k. tidiga samråd)
Vägutredning	Vägverket	Fortsatta (s.k. utökade) samråd om avgränsning och granskning av förslag till MKB, utställning av MKB
Arbetsplan	Vägverket	Samråd om planförslag, utställning för granskning av plan med MKB.
Minst en detaljplan i Nacka kommun	Nacka kommun	Samråd om program och behovet av MKB samt i så fall avgränsning samt granskning av MKB (utställning).
Fler än tre DP i Stockholms Stad	Stockholmsstad	Samråd om program och behovet av MKB samt i så fall avgränsning samt granskning av MKB (utställning).
Möjligen DP i Lidingö Stad	Lidingö Stad	Samråd om program och behovet av MKB samt i så fall avgränsning samt granskning av MKB (utställning).
Tillåtlighetsprövning	Regeringen	Beredningsremiss på grundval av vägutredning med MKB (se ovan), kompletteringsrundor, eventuellt ytterligare remiss med anledning av komplettering.
Vattenverksamhet	Miljödomstolen	Tidiga och eventuellt utökade samråd för MKB, remiss av ansökan och MKB
Miljöfarlig verksamhet, t.ex. tunnelavlopp, upplag, täkter	Länsstyrelsen, kommun	Tidiga och eventuellt utökade samråd för MKB, remiss av ansökan och MKB



Genom miljöbalken gavs miljöorganisationer rätt att överklaga vissa avgöranden⁹². Verksamhetsutövarna gav uttryck för oro inför den förändringen. Deras farhågor om att miljöorganisationernas deltagande i miljöprocesser, framför allt i form av överklaganden, kan leda till längre handläggningstider och fördröjade projekt kvarstår fortfarande. Däremot finns det få invändningar mot miljöorganisationernas deltagande i samråd och vid prövningar i första instans.

Miljöbalkskommittén pekar i sin utredning på att miljöorganisationerna har endast i ett fåtal fall utnyttjat den vidgade rätten att överklaga avgöranden. Farhågorna om ett stort antal överklaganden som fördröjer angelägna projekt har inte besannats. Deras undersökning ger heller inte belägg för att organisationerna skulle missbruka möjligheterna att delta i miljöärenden eller rätten att överklaga avgöranden⁹³. Miljöbalkskommittén fann att miljöorganisationerna kan spela en viktig roll vid miljöprövningar genom att förmå prövningsmyndigheten och sökanden att fördjupa sina resonemang och motivera sina ställningstaganden tydligare samt att bidra med sakkunskap. De kan på det sättet bidra till att prövningen får den omfattning och inriktning som krävs för en fullgod miljöbedömning. De kan också kanalisera synpunkter från flera sakägare på ett koncentrerat och kunnigt sätt⁹⁴.

3.2.2.5 PBL och miljö kvalitetsnormer

Miljöbalkskommittén pekar i sin undersökning på att kommuner och länsstyrelser i landets större städer har påtalat att det finns problem med hur miljö kvalitetsnormer skall slå igenom i planprocesserna⁹⁵. Det är framför allt den stora osäkerhet om vad som gäller som upplevs som besvärlig. Att plan- och bygglagen innehåller två något olika formulerade krav – miljö kvalitetsnormerna skall iaktas och planläggning får inte medverka till att normerna överträds – skapar oklarhet. Betyder dessa uttryck olika saker och i vilka situationer skall planläggning anses medföra att normerna överträds? Hur långtgående krav skall ställas på bebyggelse och dess utformning för att möta normerna? Hur skall olika typer av effekter som planer kan medföra beaktas?

En annan fråga gäller hur osäkerheter i beslutsunderlag skall hanteras när det gäller miljö kvalitetsnormer. Reglerna är skarpa och ska sätta definitiva stopp, när det gäller normer av gränsvärdeskaraktär. För normer av målsättningskaraktär torde osäkerheterna inte vara lika avgörande. Kunskapen om hur olika projekt påverkar normerna är ofta ofullständig. Särskilt gäller det för stora projekt med lång projekterings- och byggtid där många faktorer spelar in och

⁹² Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter SOU 2005:59

⁹³ SOU 2005:59

⁹⁴ SOU 2005:59

⁹⁵ SOU 2005:59



där förhållandena således kan ändras på många punkter i förhållande vad som gäller i planeringssituationen. Dessutom är det ofta svårt att förutse hur ett planerat projekt kommer att påverka miljö kvalitetsnormen. Planens innehåll kan också vara sådant att konsekvenserna är svårbedömda. Hur mycket trafik genereras exempelvis av en viss anläggning eller hur påverkas luftventilationen av byggnaders utformning? ⁹⁶

I de större städerna uppkommer ibland konflikter mellan olika typer av normer eller gränsvärden och mål. Det förekommer att bebyggelse som minskar risken för buller ökar risken för att höga partikelhalter skall uppkomma. Så kan ske t.ex. om man genom att bygga kontor mot hårt trafikerade vägar vill skapa skärmar som skyddar den bakomliggande miljön mot buller. Dessa byggnader kan då minska ventilationen på vägen vilket ökar risken för höga partikelhalter. Kan man i sådana situationer inte tillåta bebyggelse? Vad medför det i så fall för möjligheterna att över huvud taget bygga i storstadsregionerna? ⁹⁷

Det har framförts att förekomsten av miljö kvalitetsnormer för t.ex. luftkvalitet kan medverka till att bebyggelsen blir mer utspridd än vad man strävar efter. Strävan i dag i t.ex. Stockholm är att underlätta byggande i lägen med god kollektivtrafik just för att minska negativ påverkan på luftkvaliteten. Frågan är om de nuvarande normerna motverkar en sådan ambition ⁹⁸.

Det är inte heller klart om kravnivån är olika skarp beroende på om det rör sig om en norm i form av ett gränsvärde eller en mindre skarp norm, så kallad norm av målsättningskaraktär. Kravnivån i PBL är alltså ”iaktta” respektive ”inte får överträdas”. Mycket talar för att en norm som skall eftersträvas ger större handlingsfrihet än en norm som är formulerad som ett gränsvärde. Detta stämmer också med uttalandena i Riksdagsberedningen. Frågan är när en norm, som skall eftersträvas, är överträd och hur mycket man måste sträva efter normen för att den skall vara iakttagen ⁹⁹.

En annan osäkerhet gäller vilken geografisk utbredning en eventuell skyldighet att vidta åtgärder har. Behöver en kommun där några överskridanden av normer inte sker i sitt planarbete beakta normöverträddanden i en annan kommun? Hur långt sträcker sig kravet på hänsynstagande? Är det fråga om att bedöma vad konsekvenserna av olika handlingsalternativ kan bli eller krävs det att en kommun i sitt planeringsarbete underlättar för andra kommuner? ¹⁰⁰

Eftersom många frågor är svåra att besvara utifrån den nuvarande lagstiftningen utan att rättsliga prövningar har gjorts innebär det att stora osäkerheter finns. Planering och planläggning är långsiktiga processer där förutsättningarna behöver vara klara från början. Om många frågor måste prövas i domstolar

⁹⁶ SOU 2005:59

⁹⁷ SOU 2005:59

⁹⁸ SOU 2005:59

⁹⁹ SOU 2005:59

¹⁰⁰ SOU 2005:59



kan planläggningen bli väldigt långdragen och därmed dyr. Risken finns att angelägna projekt inte blir av. Det finns också en risk att små och medelstora företag missgynnas eftersom många projekt kan kräva omfattande utredningar och redovisning av lösningar i detalj redan på ett tidigt stadium; detta kan vara svårt för mindre entreprenörer att genomföra¹⁰¹.

Det finns också en oro för att krav kan komma att i efterhand riktas mot olika aktörer om bebyggelse tillåts i lägen som kan visa sig vara olämpliga sett från miljö kvalitetsnormssynpunkt. Således har Vägverket uttryckt oro för att de skall drabbas av krav på åtgärder mot trafiken om bebyggelse tillåts nära hårt trafikerade vägar¹⁰². Denna oro får anses välmotiverad mot bakgrund av myndigheters ingripanden med stöd av miljöbalken i miljöer som godtagits i speciallagstiftning som PBL och Väglagen (se vidare under rättsfall rubrik 3.5.4)

Det har också framförts att bestämmelserna om normerna är alltför trubbiga och eftersom de inte tillåter avvägningar mellan olika intressen. Reglerna i plan- och bygglagen ger till skillnad från miljöbalkens bestämmelser inte heller möjlighet till kompensation så att t.ex. ett överskridande på en plats kan kompenseras av en förbättring på en annan plats. Angående detta har i och för sig regeringen i förarbeten uttalat att det - trots att det saknas bestämmelser - har varit avsikten att detta s.k. förbättringsoverskott ska gälla även PBL. Mot bakgrund av den strikta syn som råder i domstolarna torde detta uttalande dock vara en svag grund för att betryggande kunna tillämpa förbättringsoverskott innan det finns praxis som ger stöd för det - eller lagändring.¹⁰³

3.2.3 Problembild Kulturminneslagen

PBL-kommittén har inte sett över samordningen mellan PBL och Kulturminneslagen. Annan problembild finns inte dokumenterad – intervjuerna har inte tagit upp något problem.

3.3 Förtydligad problembild avseende ”dubbelprövningar”

Den så kallade dubbelprövningen av infrastruktur avser här att flera myndigheter behandlar samma typ av fråga. Dubbleringen innebär inte bara risk för olika bedömningar, och de otydligheter i genomförandet som hänger samman härmed, utan givetvis även risk för ökad tid, med de kostnadsökningar som hänger samman med år som går. Dubbelprövningar har därför uppmärksamrats i en lång rad statliga och andra utredningar under senare år, t.ex. översynerna av miljöbalken (MB) och plan- bygglagen (PBL). En översiktlig genomgång av utredningarnas idéer om förändringar har gjorts tidigare i denna rapport.

¹⁰¹ SOU 2005:59

¹⁰² SOU 2005:59

¹⁰³ SOU 2005:59



Uppdraget är avgränsat till effektivisering av fysisk planering - huvudsakligen sektorsplanering väg och järnväg samt kommunal planering enligt PBL. En hel del av dubbelprövningarna ligger emellertid utanför det som är fysisk planering. Här avgränsas exemplifieringen av dubbelprövningar till tre element i beslutandet - lokalisering, utformning och utförande. Därmed lämnas t.ex. frågor om finansiering, ersättningar, avtal, ansvarsfördelning. Nedan följer ett axplock utifrån de praktiskt vanligaste åtgärderna för att visa de vanligaste sorterna av överlapp.

Frågan om krav på MKB tas inte upp nedan, men det kan konstateras att kravet upprepas till i princip varje beslutsprocess, utan någon formell möjlighet att hoppa över MKB-processen. Ett av de värsta exemplen är Botniabanan, där man först befarade att det skulle bli fråga om 1500 MKB-ärenden, men nu verkar det som att det stannar vid "bara" några hundra. MKB kan förvisso samordnas på så sätt att samråd kan hållas gemensamt, om det passar i tiden, och dokumentation kan i vart fall delvis vara gemensam. Men faktum kvarstår att det blir mycket omtag och dubbleringar.

De samlade prövningskraven är i princip alltid beroende av två variabler - vad som ska göras och var det ska ske (ibland också vem som gör det). Samma åtgärd kan aktivera mycket skilda prövningar beroende på var du gör den. Om det inte finns några skyddade eller känsliga intressen i omgivningarna kan det räcka med att bedöma åtgärden i sig, dess resursåtgång, störningar etc. Men om den genomförs vid Natura 2000, fornlämning, uppskattat landskap (stadslandskap eller landslandskap) kan både kraven skärpas och flera prövningar gå igång.

3.3.1 Tunnel - undermarksbyggande

Lokaliseringen - placeringen - av t.ex. en tunnel kan bedömas flera gånger. Det kan vara en huvudfråga som t.ex. i regeringens tillåtighetsbeslut enligt miljöbalken eller i planläggningen för väg eller järnväg¹⁰⁴ (arbetsplan eller detaljplan, järnvägsplan och detaljplan¹⁰⁵) eller i lovprövning¹⁰⁶ enligt PBL, eller frågan kan väckas indirekt genom miljöbalkens prövning av eller tillsyn över verksamheter och åtgärder klassificerade som vattenverksamhet (t.ex. bortledning

¹⁰⁴ Järnvägsanläggning är enligt Banlagen 1 kap 1 § fasta anläggningar som oundgängligen behövs för anläggningens drift och brukande, som t.ex. tunnel för spår, stationer och utrymning.

¹⁰⁵ Järnvägsplan behövs för att säkra markåtkomst. Detaljplan kan idag dock formellt ersätta arbetsplan för gata (ej för väg).

¹⁰⁶ Exempelvis följande åtgärder kräver bygglov: Spårtunnel (8 kap 2 § 1 st 3 p), stationsdelar under mark, inklusive teknikhus, kan betraktas som bergrum eller byggnad men är bygglovpliktigt oavsett vilket (8 kap 2 § 1 st 3 p), vidare är det gångtunnlar (8 kap 2 § 1 st 3 p), utrymningsvägar (8 kap 2 § 1 st 3 p). Spåren i sig behöver inget bygglov, inte heller elledning och liknande anordningar.



eller tillförsel av grundvatten eller byggande som sker delvis i ytvatten) eller som miljöfarlig verksamhet (t.ex. anmäla hantering av avloppsvatten från tunneln eller tillsyn över byggbuller). Utförande som påverkar fornlämning kräver prövning enligt kulturminneslagen.

Dessa bindande beslut kan förberedas genom obindande fysisk planering i form av sektorsutredningar (förstudie samt vägutredning och järnvägsutredning) samt tvärspektoriell kommunal översiktsplanering eller regionplanering PBL.

Besluten har i och för sig olika huvudsyften och olika styrfunktioner men i princip alla effekter av tunnelns anläggande och drift är bedömningsgrunder vid prövningen av tillåtlighet i samtliga beslut. Det påverkar bedömningen av såväl lokalisering som utformning och villkor för utförandet. Det gäller t.ex. grundvattennivåernas inverkan på omgivande intressen som andra tunnlar, byggnader, anläggningar och brunnar, det gäller ljud, vibrationer och utsläpp, det gäller transporter och masshantering.

Det är dock mycket olika möjligheter att genom villkor styra effekterna, där miljöbalkens beslut ger den bredaste utgångspunkten. Dessutom finns det ett slags villkor för genomförandet som regleras mera direkt av miljöbalken, t.ex. chaufförers rätt att transportera avfall, hantering av kemikalier och liknande.

3.3.2 Upplag

Upplag som är permanenta eller omfattande och självständiga från verksamhet, t.ex. vid arbetsplatser intill tunnlar, kräver bygglov¹⁰⁷. Det gäller dock inte måttliga förråd av byggnadsmaterial.

Upplag - även tillfälliga - kan även vara klassificerat som miljöfarlig verksamhet och kräva anmälan vid ringa föroreningsrisk och i annat fall tillstånd¹⁰⁸. Om upplag blir aktuellt i område som är förorenat - kanske inte helt otrolig situation i trånga städer - kan frågan om saneringsansvar och anmälan av åtgärd som kan sprida föroreningen också bli aktuell¹⁰⁹.

Upplag i vattenområde verkar praktiskt dumt, men för det fall det görs så kan det vara utfyllnad som är prövningspliktig vattenverksamhet.

Upplag som inte är miljöfarlig verksamhet (eller vattenverksamhet) kan behöva samråd med länsstyrelsen på grund av intrång i naturmiljön¹¹⁰. Det gäller även gröna ytor i staden. Bygglövs bedömning av inverkan på stadsmiljön - även det gröna - godtas således inte som tillräcklig prövning¹¹¹. Om det finns skyddade resurser, natur eller kultur i omgivningarna kan även sådana tillstånd

¹⁰⁷ PBL 8 kap 2 § 1 st 2 p

¹⁰⁸ SNI-kod 90.007-1 eller -2

¹⁰⁹ MB 10 kap och förordningen om miljöfarlig verksamhet 28 §

¹¹⁰ MB 12 kap 6 §

¹¹¹ Se närmare i Naturvårdsverkets handbok och allmänna råd om detta samråds överlappningar.



eller dispenser komma ifråga - vattenskyddsområde, Natura 2000, stränder, kulturmiljöer etc.

Om det är upplag för längre tid kan det aktivera detaljplanekravet¹¹². Tillfällig markanvändning som upplag ska finnas med i järnvägsplanens och arbetsplanens reglering av markanvändningen.

3.3.3 Byggnader och andra anläggningar

Kulturminneslagen är aktuell när det gäller tillstånd att riva byggnadsminne och hanteringen av (nu kända eller okända) fornlämningar. Kulturvärden kan också omfattas av områdesskydd genom miljöbalken, så åtgärder kräver dispenser eller tillstånd¹¹³.

Bygglov krävs för t.ex. stationshall oavsett om det är en fristående ”byggnad” eller om den inryms i en annan byggnad (på ytan). Ventilationsanläggningarnas m.m. ”yttdelar” kan också vara lovpliktiga om de är av sådan utformning och omfattning att de betraktas som ”torn”¹¹⁴ eller kommer till stånd i en miljö som är så värdefull att lovplikten skärpts.

Anläggningarnas huvudsakliga lokalisering och utformning bedöms dock först genom sektorns planering - arbetsplan och järnvägsplan - och även detaljplan krävs om det t.ex. kan bedömas ge en betydande inverkan på omgivningen eller sker i område med bebyggelsestryck¹¹⁵.

Om byggandet sker i förorenade områden aktiveras reglerna om spridning av föroreningar som nämndes ovan. Om det sker vid gröna områden kan samrådskravet aktualiseras. Om det sker i närheten av skyddade områden - Natura 2000, Nationalstadsparken eller andra riksintressen eller områdesskydd - kan särskilda prövningar komma i fråga. Om byggandet kräver arbeten i vattenområde så är det dessutom vattenverksamhet.

3.4 Problembild ekonomisk planering

Ett antal problem har uppmärksamats kring den ekonomiska planeringsprocessen av transportinfrastruktur i sig självt.

I underlaget till den transportpolitiska beslutet anges att uppfattning är att inriktningsplaneringen varit alltför trög och tung och att det underlagsmaterial som utarbetades inför regeringens proposition inte fokuserat på de politiskt mest intressanta frågorna. Den utvärdering av planeringsprocessen som genomförts ger stöd för denna uppfattning. Regeringen vill därför hitta ett arbetssätt för infrastrukturplaneringen där man tar stöd av andra processer inom transportpolitiken, dels den årliga uppföljning av läget i förhållande till de transportpoli-

¹¹² PBL 5 kap 1 §

¹¹³ MB 7 kap

¹¹⁴ PBL 8 kap 2 § 1 st 5p

¹¹⁵ PBL 5 kap 1 §



tiska målen som SIKÄ genomför, dels det kontinuerliga strategiska planeringsarbete som görs regionalt i samarbete mellan län, trafikverk m.fl.

I underlaget till den transportpolitiska beslutet anges att uppfattning är att beslutsunderlaget för åtgärdsplaneringen även fortsättningsvis utvecklas avseende att tydligt beskriver samhällsekonomiska effekter samt effekter på de transportpolitiska målen. När det gäller effekterna på delmålet god miljö bör beslutsunderlaget redovisa effekter på de olika miljökvalitetsmålen. Det anses också angeläget att beslutsunderlaget möjliggör en systematisk jämförelse mellan olika typer av åtgärder.

När det gäller problemen mellan den ekonomiska planeringen och den fysiska planeringen så är det främst så att det ofta kan uppfattas som två parallellt pågående processer vilket gör det svåröverblickbart.

I den fysiska planeringen av transport- och infrastrukturåtgärder skulle ett samspel med den ekonomiska planeringen behöva göras för att tydliggöra kopplingen mellan dessa bägge planeringssystem.

3.5 Problembild – fler perspektiv

3.5.1 Styrning av markanvändning och miljö

- Lars Emmelin, BTH, Peggy Lerman, Lagtolken AB. Till Ansvarskommittén 2006

Det finns ett miljöparadigm som bygger på kalkylerande rationalitet och ett planeringsparadigm som bygger på kommunikativ rationalitet. Båda paradigmen är legitima och nödvändiga vilket medför behov av harmonisering och ansvarsfördelning, inte konkurrens. Med det förutsätter konfliktlösning och maktindelning på flera punkter.¹¹⁶

Hållbar utveckling är förenkling av ett problem i syfte att skapa konsensus. Problemet med hållbar utveckling som konsensusskapande begrepp är att det är så mångtydigt att konsensus om hållbar utveckling inte innebär konsensus vare sig om problemens karaktär eller om konkreta åtgärder.¹¹⁷

När det gäller demokratiaspekter i planeringen finns en inneboende motsättning mellan dessa och effektivitet i meningen beslut som tas snabbt och med liten resursåtgång.¹¹⁸

Översiktsplaneringen har gått i stå, delvis på grund av önskemål om stora frihetsgrader, som står i direkt strid med den strategiska tanken att tydligt visa kommunens intentioner för markanvändningen.¹¹⁹

¹¹⁶ Styrning av markanvändning och miljö, Emmelin och Lerman. 2006 (SOU) s. 61

¹¹⁷ Ibid. s. 61

¹¹⁸ ibid s.26

¹¹⁹ Ibid s.29



Den viktigaste funktionen hos en regional planering är att skapa en samlad överblick och samordning av alla de sektorer som med åtgärder, program, strategier, restriktioner, subsidier o.s.v. gör anspråk på mark och miljö.¹²⁰

Det svenska regelverket och införda EU-direktiv dras med åtminstone fyra problem¹²¹:

- Minimalistiskt införande – istället för intentionalistiskt eller ”aktivistiskt”
- Skillnader i strukturer där direktiven ofta tar utgångspunkt i en regional nivå som saknas i Sverige (bindande regionplane nivå) och svagare kommuner.
- Paradigmproblemet miljö-plan är oklart, oidentifierat eller oavklarat.
- Inkompetens i översättningen, terminologisk/begreppslig oklarhet.

De revisioner som görs av lagar och organisationsstrukturer görs sektorsvis med utgångspunkt i att ”allt annat är lika”. Styrningen av mark och miljö kännetecknas därför sammanfattningsvis av¹²²:

- Sektoriell fragmentering – överblick saknas på alla nivåer från nationellt till lokalt (i varierande grad)
- Inkonsistens mellan nivåer: nationellt – regionalt – lokalt.
- Målkonflikter döljs eller förnekas för att underlätta administration och beslutsfattande
- Regelverk och organisation behöver samspela men utreds och reformeras separat.

3.5.2 En modern nationell storstadspolitik.

RTK Storstadspolitik 5:2003.

Den problembild som RTK lyfter fram i ”En modern nationell storstadspolitik” från 2003 är att storstadsproblematiken skiljer sig från resten av landets när det gäller planering av och investering i infrastruktur. I Stockholm överklagas nästan hälften av alla detaljplaner och 70 procent av alla vägarbetsplaner. Traditionellt sker samråd kring detaljplaner i sena skeden då stora resurser lagts ned och innehållet är låst. Miljöbalken är inte anpassad efter geografiska förhållanden. Exempelvis kan tillämpningen av miljökvalitetsnormer för luftkvalitet försvåra kommunala planer om att bygga bostäder även i lägen med mycket god tillgång till kollektivtrafik. Det påpekas dessutom att infrastrukturplaneringen i Stockholmsregionen har länge bromsats av för lite statliga investeringsmedel i relation till sin andel av befolkningen.

¹²⁰ Ibid s.30

¹²¹ Ibid s.63

¹²² Ibid s63



3.5.3 Missnöjda medborgares säkerhetsventil?

Birgitta Henecke och Stefan Olander, avdelningen för byggnadsekonomi, Lunds universitet, undersökte 2003 orsaken till Överklagande. ”Missnöjda medborgares säkerhetsventil? - En studie av överklagade detaljplaner” domineras av överklagade bostadsplaner. Vissa detaljplaner är dock trafikrelaterade och ett par slutsatser kan vaskas ur undersökningen av relevans för denna rapport.

Överklagningar på formaliagrund ökar markant. Generellt sett baseras ofta överklaganden på en blandning av såväl formella som sakliga grunder, liksom på en blandning av såväl allmänna som enskilda intressen som de klagande anser står emot den antagna planen. I så mycket hälften av de studerade fallen riktas kritiken mot den formella planeringsproceduren. Forskarnas slutsats är att det grundar sig i en misstro mot kommunens neutralitet i avvägning och handläggning och indirekt kritik visar sig i krav på ytterligare konsekvensbeskrivningar. De intressanta här är att jämfört med en studie från Boverket 1990 har överklagningar på formell grund ökat från det då noterade 5% till i forskningsundersökningens närmare 50%. Forskarna för fram hypotesen att kommunerna har markant skilda förutsättningar i sin planering nu jämfört med 1990, där exploatören nu har mer att säga till om än tidigare, vilket orsakar missnöje och misstro hos de sakägare som överklagar.¹²³

Den andra intressanta slutsatsen är att många planer med enkelt planförfarande överklagas då processen inte varit öppen och tillgänglig nog i ett tidigt stadium. Den ”mognadsprocess” som behövs hos berörda har inte ägt rum. Det konstateras också att för planer med normalt planförfarande, tidigt samråd och öppen dialog, har inte överklagningarna blivit färre, utan fler men från berörda utan besvärberättigande. I regel är det enskilda sakägare som överklagat, men där ett större antal berörda ställt sig bakom överklagan är det planer för infrastrukturprojekt.¹²⁴

Det finns dock fler hypoteser att föra fram. Exempelvis anser Stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad att grunden till överklaganden inte har ändrats på grund av planeringens ändrade förutsättningar utan att det snarare handlar om en större chans att lyckas få gehör för sin synpunkter genom att överklaga på formell grund istället för att framföra sakskalet.¹²⁵

3.5.4 Problembild ur ett rättsfallsperspektiv

Även fall som handlar om annat än infrastruktur är av betydelse, i all synnerhet när det gäller MKB. Flera av fallen nedan belyser vikten av att göra en korrekt

¹²³ Henecke, Birgitta och Olander, Stefan. Missnöjda medborgares säkerhetsventil? En studie av överklagade detaljplaner. Lunds Universitet 2003. s. 56

¹²⁴ Ibid. s.56

¹²⁵ Email Ingela Lindh, Stadsbyggnadsdirektör Stockholms Stad 2007-12-14



procedur och en MKB med tillräckligt hög kvalitet¹²⁶. Av störst betydelse är dock de inledande fallen, som pekar på riskerna med att rekommendera användning av planprocesserna som grund för förenkling eller samordning, eftersom praxis hittills inte accepterat planläggning som miljöprövning, även då miljöbalken tillämpats i sektorslagen.

3.5.4.1 Sektorsplanläggning inte godtagen som prövning enligt miljöbalken

I väglagen¹²⁷ anges att vid prövning av ärenden ska reglerna i miljöbalken om hänsyn, hushållning med mark och vatten samt miljö kvalitetsnormer tillämpas¹²⁸ och upprättandet av arbetsplan ska därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Ytterligare krav på hänsyn kan trots det ställas med stöd av balken enligt Högsta domstolens utslag i *T2920-03*. Arbetsplan godtas således inte som en prövning motsvarande miljöbalken. Vidare anger HD att denna ordning i vissa fall kan vara förenad med olägenheter, så till vida att det ger upphov till parallella förfaranden om helt eller delvis samma sak med bl.a. risk för skilda eller motstridiga bedömningar, men att detta måste anses ha varit vad lagstiftaren åsyftat. För att ändra rättstillämpningen i denna fråga krävs lagändring, eftersom HD säger att motsatt synsätt inte kan stödjas på någon bestämmelse i balken.

Det bör noteras att arbetsplan för väg ligger närmare en miljöprövning än detaljplan, eftersom arbetsplan ska tillämpa miljöbalkens 2 kap om allmän hänsyn och stoppregler, vilket inte ska ske i PBL.

3.5.4.2 Detaljplan godtogs inte som lokaliseringsbedömning

Följande fall pekar på en risk med att nyttja PBL som huvudprocedur för bedömning av lokalisering. Det gäller *M801/00* om tillstånd till bensinstation i det läge detaljplan anger. Placeringen var i utkanten av ett bostadsområde. Kommunen godkände ansökan enligt miljöbalken. Länsstyrelsen framförde i miljöärendet att kommunen borde göra mer för att ta fram andra lokaliseringsmöjligheter, men hade inte använd sig av ingripandemöjligheterna i 12 kap PBL mot detaljplanen. Miljööverdomstolen fann inte skäl att göra avsteg från rekommenderade skyddsavstånd och godtog inte platsen.

Detta är i grunden ett normalt exempel på dubbelprövning, dvs. att planering bara möjliggör för viss verksamhet medan miljöprövning behövs för verksamhetens genomförande. Det speciella med detta fall är att det underkänner planens lokaliseringsbedömning för just den specifika verksamheten. Fallet

¹²⁶ Genomgången bygger på häftet "Praxis om MKB", Lagtolken AB, augusti 2007.

¹²⁷ 3 §

¹²⁸ Dvs. 2-4 och 5 kap 3 § jämte 16 kap 5 §.



illustrerar också svårigheter för länsstyrelsen att ge samlat besked om lämplig lokalisering.

3.5.4.3 Återtagna överklaganden hindrar praxisbildning

Fall som är svåra att hitta i beslutssystemet är de där parterna enas och sedan tar tillbaka överklagandena. Exempelvis gäller det detaljplaner för bostäder i störningsutsatta lägen, där trafikansvariga eller verksamhetsutövare befarar inskränkningar i framtiden när de boende kan komma att klaga över sin närmiljö. Medan ärendet väntar på regeringens avgörande enas emellertid parterna om kostnadsansvar för framtida skyddsåtgärder och återkallar ärendet. Det innebär att detaljplanen blir stående och frågan om lämplig boendemiljö skjuts på framtiden och överlämnas till miljöbalkens avgörande. Detta beteende motverkar möjligheterna att nyttja planering som redskap för hållbar samhällsutveckling och samordnad ledprocess för beslut om infrastruktur.

3.5.4.4 Korrekt procedur förutsättning för beslut.

Betydelsen av att iaktta procedurkraven har understrukits i flera rättsfall. Med tanke på att bestämmelserna är spridda i många författningar, i synnerhet när det gäller väg, ger det en risk för omtag i processen. Det är lätt att göra fel.

I Miljööverdomstolens beslut om *Ånäsets bergtäkt M 84-03* konstateras att kontakterna med berörda ska ske i god tid före ansökan och sökandens ansvar är att styrka att så skett. Samrådsbrist kan inte avhjälpas i efterhand - den är en förutsättning för prövningsprocessen - och därför avvisas ansökan.

För fall utan betydande miljöpåverkan kan dock fel i samråden läkas i efterhand. Miljööverdomstolen konstaterar detta i *Härstorpssjön M 3136-01* med följande motiv: "huruvida det är möjligt att i efterhand läka den brist som ett uteblivet samråd utgör får man avgöra genom att se till omständigheterna i det enskilda fallet. Mot bakgrund av att den aktuella verksamheten kan antas medföra endast mindre miljöpåverkan och då länsstyrelsen i Blekinge inte haft något att erinra mot vattenuttaget är det uteblivna samrådet inget skäl till att avvisa ansökan." Men Miljööverdomstolen framhåller att det normala är att avvisa ansökan om MKB (med korrekta samråd) inte finns med, eftersom syftet med beskrivningen är både att upptäcka eventuella kunskapsluckor och att, så tidigt som möjligt, bereda allmänheten möjlighet att påverka.

Det är viktigt att rikta sig till dem som faktiskt är berörda, dvs. dels att identifiera dem och dels ta kontakt på ett korrekt sätt. I fallet om *Bertjärns täkt M 64-03* godtog Miljööverdomstolen inte att den planerade verksamheten presenterades i lokalpressen och synpunkter begärdes in efter beslutet om betydande miljöpåverkan. I begreppet "Samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda" anses ligga ett krav på att vända sig direkt till dem som samrådet är



tänkt att avse. Rimligtvis med undantag för en så omfattande krets att kungörelse enligt praxis godtas.

3.5.4.5 MKB för projektet eller beslutet?

Miljööverdomstolen har i prövningen av *Citybanan M 8597-06*¹²⁹ konstaterat följande. Uppdelningen i flera ansökningar var inte godtagbar. I Malmös City-tunnel *M 487/04* drog Miljööverdomstolen slutsatsen att "En uppdelning av detta slag strider dessutom mot ett av miljöbalkens grundläggande syften att det skall göras en samordnad prövning av samtliga störningar från en verksamhet". Banverket framförde om Citybanan att konsekvenserna som ska beskrivas ska direkt eller indirekt vara hänförliga till den verksamhet som prövas. Länsstyrelsen hade inte annan mening. Domstolen skriver: "...är länsstyrelsens bedömning att miljökonsekvensbeskrivningen endast skall gälla grundvattenbortledningen och infiltrationen riktig? Kravet enligt 6 kap. 3 § miljöbalken är ju knutet till *den planerade verksamheten*. Avses därmed endast den tillståndspliktiga delen av verksamheten (grundvattenbortledningen) eller verksamheten som helhet (tunneldrivningen och dess samlade konsekvenser)? Miljöbalkens förarbeten är tysta på denna punkt. Vägledning får då sökas i det EU-direktiv som bestämmelserna grundas på ...". Vidare redovisar Miljööverdomstolen EG-domstolens beslut som beskriver hur syftet med direktivet kunde sättas ur spel om projekt delas upp och kumulativ inverkan inte beaktas. Slutsatsen är att det är "miljökonsekvenserna i sin helhet som avses i MKB-direktivet". Miljööverdomstolen konstaterar vidare att "Hur den svenska tillståndsplikten utformats kan inte anses avgörande för bedömningen av vilket innehåll miljökonsekvensbeskrivningen skall ha." Miljööverdomstolen gör en s.k. fördragskonform tolkning och anger att MKB borde ha innehållit uppgifter om lokaliseringen/den närmare dragningen av tunneln och projektets samlade grundvattenpåverkan samt miljöeffekter i övrigt, t.ex. buller. Det spelade ingen roll att buller redan hade bedömts i ett tillsynsärende.

Miljööverdomstolens slutsats i domen om Citybanan våren 2007 var att ansökan och MKB var så begränsade att det inte var möjligt att på ett ändamålsenligt sätt göra en miljöprövning. Ansökan avvisades, dvs. ny ansökan med MKB, samråd etc måste upprättas om inte HD gör annan bedömning.

Om Miljööverdomstolens slutsats står sig pekar det på betydelsen av att göra en samlad MKB, som kan följa alla myndighetsprövningarna, med fördjupande bilagor för de frågor som prövas just där.

¹²⁹ överklagat till HD men frågan om prövningstillstånd ännu inte avgjord



3.5.4.6 Detaljeringsnivå i MKB för plan

Regeringsrättens beslut att upphäva detaljplan i *Kungsbacka 7694-03* gällde hänsyn till skyddad art (vattensalamander). Domen innebär krav på utredning i sådan omfattning redan i planen att artskyddsprövning kan genomföras.

Överklagandet framförde brister i MKB och uppgav att vid beslutet om detaljplanen hade det inte tagits hänsyn till förekomsten av den fridlysta vattensalamandern inom planområdet. Regeringsrätten konstaterar att dessa uppgifter från klagandena om salamander inte har motsagts eller ifrågasatts av regeringen. I planärendets MKB finns inte några uppgifter om förekomsten av fridlysta eller hotade arter och inte heller något om vattensalamander. Det har inte gjorts någon kompletterande utredning som klarlagt de planerade åtgärdernas konsekvenser för sådana arter. Regeringsrätten konstaterar vidare att MKB, för att möjliggöra samlad bedömning av planerade åtgärders inverkan på miljön, måste behandla förekomsten av skyddade arter och behov av hänsyn till deras fortplantnings- och viloplats. Det innebär även att behandla förutsättningarna för eventuell dispens från artskyddsföreskrifterna.

3.5.4.7 Bedömning om det behövs MKB för Natura 2000

MKB saknade i fallet *Laisälven M2080-00* uppgifter som behövs för en prövning av Natura 2000 enligt MB 7 kap. 28 b och 29 §§, dvs. prövning av skada och eventuell tillåtlighet av skada. Miljööverdomstolen konstaterar dock att det inte behövdes komplettering, eftersom det planerade företaget inte bedömdes påverka miljöerna på ett betydande sätt. Slutsatsen av detta är att det behövs inte MKB för Natura 2000 om inte de reglerna aktiveras på grund av att det blir en betydande påverkan.

Regeringsrätten har dock i fallet om detaljplan för *Boberg Falkenberg 4253-05* konstaterat att det måste stå helt klart att en betydande påverkan inte kan uppkomma, för att en MKB för Natura 2000 ska kunna underlätas.

3.5.4.8 Tillräckligt beslutsunderlag MKN

Regeringsrätten prövade frågan om tillräckligt underlag för bedömning av normer i målet om *Göteborg Gårda beslut 10/12-01 i 2206, 2207-2000*. Utbyggnad av väg förutsatte ändringar av detaljplaner, bl.a. skulle parkmark överföras till vägområde för att möjliggöra bullerplank. Både arbetsplan och om detaljplan rättsprövades. Klaganden åberopade brister i MKB när det gällde bl.a. miljökvalitetsnormer. Regeringsrätten konstaterar att reglerna inte kräver mera exakta beräkningar av störningar eller olägenheter. Underlaget godkändes.



3.5.4.9 Trafik som indirekta effekter

Högsta domstolen och Miljööverdomstolen har i flera fall konstaterat att trafik i visst område ska ingå i bedömningen av tillåtligheten (t.ex. *Stora Enso T2223-03 respektive Gruvön M10499-05*). Detta gäller även infrastrukturprojekt. Miljööverdomstolen har således angett i målet *Yxlan M255-06* att vägverkets ombyggnad av två färjelägen, dvs. vattenverksamhet, inte kunde godtas eftersom ansökan inte redovisade olägenheterna av färjetrafiken. Vidare saknades alternativa lokaliseringar av färjeläget. Miljööverdomstolen undanröjde därför domen och återförvisade ärendet till miljödomstolen för komplettering och förnyad bedömning.

3.5.4.10 Miljöbegreppet omfattar poesi

Miljööverdomstolen nekade vattenkraft med hänvisning till Frödings diktning i fallet *Alsterån M 1368-03*. Området var av riksintresse för natur, men det var således kulturmiljön som avgjorde målet. Naturen vid Alsterån hade inte utpekats som särskilt värdefull från kulturmiljösynpunkt, men ingår i gårdarnas närmiljö och förknippas med Frödings tid och diktning. Från denna utgångspunkt skulle en dämning förändra vattenströmningen och strändernas utseende på ett sätt som är negativt från kulturmiljösynpunkt, säger Miljööverdomstolen, och nekar därför tillstånd.

3.5.4.11 Alternativ och ändamål

Regeringen har i prövningen av tillåtligheten av *Citybanan, M2004/1203/F/M* godtagit att ansökan byggde på bara ett lokaliseringsalternativ - en korridor - och att förslag som inte motsvarande syftet sorterades bort från processen. Poängen är att skilja mellan dåliga alternativ och sådant som inte alls är alternativ. Så här beskrevs det i Banverkets ansökan om regeringens tillåtlighet: "Regeringsuppdraget anger att det ska vara en långsiktigt hållbar trafiklösning med attraktiv kollektivtrafik även på längre sikt. Förstudien klarlade att behovet av spårkapacitet långsiktigt kunde tillgodoses endast genom en pendeltågstunnel via Stockholms city. Övriga (idéer) avfördes från vidare utredning eftersom de inte kunde tillgodose syftet med spårutbyggnaden. Ingen av remissinstanserna har invänt mot detta. Länsstyrelsen liksom Naturvårdsverket har uttryckligen delat Banverkets slutsats, att de avförda förslagen inte når projektets syfte när det gäller kapacitet och därför inte utgör alternativ." Järnvägsutredningen behandlade därmed bara en korridor, med två utformningsalternativ: "Järnvägsutredningen har behandlat alternativa placeringar av pendeltågsstation på Södermalm: befintlig station Stockholms södra eller en ny station vid Slussen..."

Länsstyrelsen har i beslut 2002-03-01 om betydande miljöpåverkan när det gäller *Nord-Sydliga förbindelser* ställt krav på beskrivning av andra sätt att nå ändamålen än genom byggande av väg. Vägverkets arbete med vägutredning



har skett i samverkan med Stockholmsberedningens analys av trängselavgifter och Landstingets utredning om förstärkt kollektivtrafik.

3.5.4.12 Alternativ lokalisering i rimlig utsträckning

Regeringsrätten konstaterar om *Norra Länken, RR 2918-06*, att målet rätt handlagt skulle ha lett till en regeringsprövning där miljöbalkens - jämfört med äldre regler i väglagen - strängare alternativ krav skulle ha tillämpats. Men trots att den MKB som finns i ärendet inte uppfyller de kraven, ger den ändå underlag för att dra slutsatsen att annan föreslagen alternativ lokalisering är orealistisk. Mot bakgrund av att målet utretts under femton år anser Regeringsrätten inte att ytterligare utredning av sträckningen skulle leda till annat resultat än hittills. Det finns inte på denna grund anledning att upphäva regeringens beslut på grunden att det var brister i MKB.

3.5.4.13 Mål som grund för att neka tillåtlighet

Miljööverdomstolen har i *Värmdö M 9983-04* tydliggjort hur miljömål ska användas som stöd för att göra avvägningar, dvs. vid tillämpningen av hänsynsreglerna i miljöbalken. Miljömålen är inte rättsligt bindande utan bara vägledande i arbetet för en hållbar utveckling. Även sådant mjukt stöd kan emellertid vara starkt, som detta exempel visar. Miljööverdomstolen säger att det inte är förenligt med miljöbalkens mål att låta ägaren till en fritidsfastighet i Stockholms skärgård ha kvar sin vattentoalett med minireningsverk, med nationella och lokala miljökvalitetsmål som stöd. Värmdö kommun har stora problem med enskilda avlopp och har utvecklat lokala mål om bl.a. kretsloppsanpassning. Naturvårdsverket bedömer att insatser måste göras i Stockholms skärgård för att begränsa närsaltsutsläpp, om målet om ingen övergödning ska nås. Utsläppen från den aktuella vattentoaletten är obetydliga, men om det blir många motsvarande toaletter blir det beaktansvärd belastning i den känsliga skärgården. Miljööverdomstolen framhåller att lika fall måste behandlas lika. Om en anläggning godtas, är det svårt att neka andra med liknande förhållanden. Det rör sig om många motsvarande fastigheter. Prövningen måste därför beakta redan nu, vad som samlat kan bli följden. Slutsatsen är att vattentoalett inte är tillräckligt robust för att långsiktigt reducera närsalter. Det är inte förenligt med miljöbalkens mål att godta anläggningen och det skulle försvåra möjligheten att nå målet Ingen övergödning.



4 Internationell utblick

Detta kapitel beskriver översiktligt hur planeringslagstiftningen ser ut utanför Sveriges gränser. De länder som valts ut är Danmark, Finland och Storbritannien samt USA för dess MKB-system. Dessa länder är valda för att det från olika håll pekats ut som intressanta i olika avseenden.

4.1 Danmark

Den fysiska planeringsprocessen i Danmark regleras av en rad planeringslagar från perioden 1965-1975 som bland annat syftade till att ge kommuner och medborgare större inflytande i det överordnade planeringsarbetet och den danske Planlov (PL) från 1992.

I detta system hade alla tre administrativa nivåer sin egen planering. Landsplanlægning och Landsplandirektiv utfärdades på den nationella nivån av miljö- och energiministeriet. Regionplanlægning utfärdades på regional nivå av amtskommunerna (motsvarande län i Sverige) och lokala planer utfärdades på lokal nivå av kommunerna. Lagen har ändrats flera gånger för bland annat att uppnå ett bredare perspektiv och större integration av lokala politikområden (t.ex. boende, näringslivsutveckling, friluftsliv, turism, miljö) i den regionala planeringen.

I juni 2007 genomfördes en radikal ändring av planlagen med utgångspunkt från omstruktureringen av det danska kommunsystemet. Kommunreformen syftade i huvudsak till att decentralisera och effektivisera den kommunala strukturen genom en sammanläggning av amter (län) och kommuner till 5 regioner och 98 kommuner. Genom lagen har den statliga funktionen motsvarande länsstyrelse ersatts av Miljöcentraler som har det statliga ansvaret för ärenden som berör betydande nationella och internationella miljö- och planeringsintressen, eller som är särskild komplicerade. I detta ansvar ingår Natura 2000 områden och vattenplanering, tillsyn med kommun- och lokalplanering, MKB-bedömning och godkännande, tillsyn av förorenade verksamheter, kommunalt avfall och återvinningsanläggningar, samt MKB-bedömning och placering av nationella infrastrukturprojekt.

4.1.1 Principerna i dansk planlag 2007

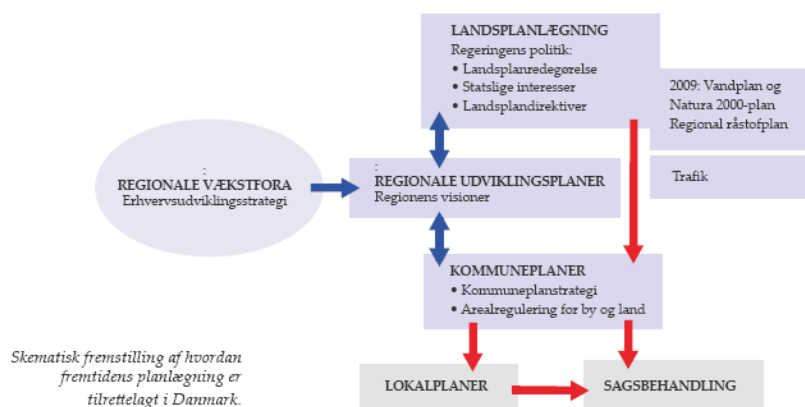
Staten fastlägger de överordnade ramarna för planeringen genom en *landsplan-redegørelse* som efter varje val efter *folketingsdebatt* (Riksdagsdebatt) fastställer de statliga intressen vid den regionale och kommunale planeringen. Detta görs av *Miljøministeriet* som också kan fastställa mera detaljerade och bindande regler för innehållet av planeringen genom *landsplandirektiv*. Miljöministeriet har dessutom *indsigelsespligt* i fall förslagen i de kommunala planerna inte stämmer överens med regeringens politik och alltså innehållet i landsplanre-



degørelse og eventuelt landsplandirektiv. Ministeriet kan således fastlægge planeringen av vindparker, elledninger m.m. i direktiven og dermed ersätta den kommunala planeringsprocessen.

Regionernas utvecklingsplaner är en helt ny typ av plan, mycket olik de tidigare regionplanerna men med stora likheter med Stockholms RUF, dvs. en blandning av fysisk regionplanering och regionalt utvecklingsprogram. Den regionala utvecklingsplanen skall innehålla en vision kring regionens överordnade utveckling med hänsyn till struktur, natur, kultur, miljö, näringsliv inklusive turism, arbete och utbildning, men kommer inte längre att innehålla detaljerade förslag till markanvändning och utformning. Utvecklingsplanen samordnas med de planer och strategier, som utarbetas i *Regionrådet*. För optimal koordinering av planeringsförutsättningarna på regional och kommunal nivå utarbetas den regionala utvecklingsplanen parallellt med kommunernas planstrategier. Dessa regionala utvecklingsplaner fungerar som ett gemensamt verktyg för kommuner, näringsliv och andra aktiva regionala aktörer att diskutera och ställa upp gemensamma målbilder och visioner inom ramarna av regeringens politik. Det är också här kommunerna kan lyfta upp sina prioriteringar till regeringsnivå.

Plansystemet 2007



Figur 7

Kommunerna planlägger utvecklingen i städerna och landsbygden inom ramarna för de överordnade statliga sektorsintressena och regionsrådets visioner. Kommunplanen som liknar svensk översiktsplanering ger ramarna för innehållet i lokalplaner samt ger riktlinjer för markanvändning och utformning. Genomförandet av EU:s direktiv om miljökonsekvensbedömning (MKB) är huvudsakligen kopplat till planlagstiftningen (inte miljölagstiftningen). MKB-processen drivs av myndigheter (i stor utsträckning kommun) men underlag om projektet och miljön samt konsekvenser tas fram av verksamhetsutövaren. Detta sker inom planprocessen och resultatet blir ett tillägg till och revidering av den fysiska planen. Härigenom blir godkännandet av MKB samtidigt en politisk acceptans av projektet. Detta kan liknas vid de svenska reglerna om MKB för detaljplan, med den skillnaden att kommunen själv tar fram underlaget samt att



planläggningen inte innebär att tillåtligheten avgjorts. (Det finns dock flera rättsfall i Sverige som visar att planläggning inte godtas som miljöprövning vad avser tillåtlighet av lokalisering och utformning.)

4.1.2 Anläggningslagar

I Danmark kan det danska Folketinget (Riksdagen) också välja att reglera enskilda infrastrukturprojekt av nationellt intresse genom särskild lagstiftning. Detta görs genom att anta en lag för varje projekt, så kallad anläggningslag (anlægslov). En sådan anläggningslag är det sista skedet i en längre parlamentarisk och offentlig planerings- och beslutsprocess, vars steg vanligen bygger på processen beskrivit nedan. Det är den ekonomiskt ansvariga myndigheten som driver och genomför anläggningslagsprocessen. Vid större järnvägsprojekten är det därmed *Vejdirektoratet* som driver och genomför anläggningslagsprocessen och vid vägprojekten *Trafikstyrelsen*.

1. Förstudie (*forundersøgelse*). Syftar till att utreda och fastställa behov och att identifiera alternativa lösningar.
2. Projekteringslag (*projekteringslov*). Baserat på ansvariga myndigheters slutsatser från förstudien tar Transport- och Energiministeriet fram ett förslag till vidare utredning och Folketinget antar en projekteringslag som ger mandat att utveckla förstudien vidare.
3. Skiss till projekt och MKB (*skitseprojekt og Vurdering af Virkninger på Miljøet (VVM)-undersøgelse*). Syftar till att ta fram alternativ (kan vara även alternativ lokalisering) och undersöka miljökonsekvenser enligt EU:s MKB-direktiv.
4. Samråd (*høring*). Det första av två offentliga samråd kring projektet. Avser att informera och få in synpunkter som påverkar alternativ och innehåll i MKB (motsvarande scoping se kap 3.2.2 om Miljöbalken). Det finns exempel på att allmänhetens alternativ blir det som förs vidare.
5. MKB redovisning (*VVM -redegørelse*). Utkast till MKB som skall ge en samlad värdering av projektets miljökonsekvenser.
6. Samråd (*høring*). Det andra av två offentliga samråd som syftar till att granska utkastet till plan och MKB.
7. Rekommendation (*indstilling*). Med bakgrund i utfallet av samråd och slutsatserna i MKB rekommenderar (*indstiller*) den planerande myndigheten Transport- och Energiministeriet vilket alternativ som rekommenderas att genomföras.
8. Politisk behandling i Folketinget. Med rekommendationen från planerande myndighet framför Transport- och Energiministeriet förslag till anläggningslag i folketinget. Anläggningslag (*anlægslov*) utfärdas om det finns politisk majoritet för projektet. I annat fall får planprocessen börja om, med sökande efter nya alternativ. Det finns exempel på processer med omtag i (betydligt) mer än tio år. Folketinget ger således formellt godkännande av projektet genom att anta en anläggningslag, som ger ramar för genomförandet . Projektstart beror dock på finansiering.



9. Om politiskt beslut fattas om genomförande av ett anläggningsprojekt överlämnas det som huvudregel till en infrastrukturförvaltare - t ex. *Banedanmark* för järnväg som ansvarar för detaljprojektering och konstruktion.

Processen ser således olika ut för olika projekt. Det finns exempel där anläggningslagen kommer före MKB-processen och lagen innehåller då ett villkor om att det ska göras en MKB-process.

Utformningen av anläggningslagen kan vara mycket enkel eller i komplexa projekt mera detaljerad. Lagen byggs upp av kapitel som reglerar olika slags frågor. Det gäller huvudsakligen godkännandet med villkor, delegering att ta beslut i vissa frågor för fortsatt planering av projektering, regleras gör även anbudsprocess, rätt inlösa fastigheter, naturskydd och överklagande.

Processens steg som de beskrivits ovan liknar i hög grad den svenska infrastrukturplaneringen i de fall regeringen ska avgöra tillåtligheten med stöd av 17 kap miljöbalken. Huvudsakliga skillnaden är att processen drivs närmare Riksdag och Regering – och att man i Danmark till skillnad från Sverige utformar en egentlig lag och inte bara avgör ”tillåtlighet”.

En annan viktig skillnad är att man i Danmark inte kan överklaga en av Folketinget fastställd lag. Detta gäller även för anläggsagar som endast kan överklagas till EU domstol. Anläggsarbete som fastlägges vid den kommunala planeringsprocessen kan däremot överklagas inom landet till *Miljøklagenævnet* och till *Naturklagenævntte*.

Kommunerna har genom den nya planlagen 2007 fått ett utvidgat ansvar även om det i relation till det Svenska planeringssystemet är en tydlig statlig styrning. I framtiden skall översiktsplanen (kommuneplanen) innehålla riktlinjer och reservera markarealer för flera slags infrastrukturprojekt, som därmed övergår till kommunal planeringsnivå. Det är t.ex. tekniska anläggningar för som energi, vindkraft, återvinning. För dessa anläggningar förflyttas därmed ansvaret för MKB-processen från staten till kommunen.

4.2 Finland

Finlands planeringssystem styrs av markanvändnings- och bygglagen som det finska miljöministeriet ansvarar för.

Markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft år 1958 och blev efter en rad förändringar ersatt år 2000 med den nuvarande och markanvändnings- och bygglagen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 innefattar bestämmelser bland annat om planläggning, kommunernas byggnadsordning, planering och byggande på strandområden, tomtfördelning, inlösning i anslutning till samhällsbyggande, allmänna krav på byggande samt om bygglov och annan byggnadstillsyn¹³⁰.

Modifieringarna år 2000 syftade till att öka den offentliga tillgången i planeringen av markanvändning på lokal nivå, att främja hållbar utveckling och

¹³⁰ Finska miljöministeriet [www](http://www.miljoministeriet.fi)



att decentralisera planprocessen genom att lägga ett större beslutsansvar på kommunal nivå. Dessutom syftade den nya lagen till att tydliggöra indelningen och samordningen mellan de tre olika administrativa system - den nationella, den regionala och den kommunala nivån¹³¹.

År 2001 infördes riksomfattande mål för områdesanvändning och nationella riktlinjer för planeringen av områdesanvändningen. De riksomfattande målen för områdesanvändning utgör nu en del av det system enligt vilket områdesanvändningen planeras genom markanvändnings- och bygglagen. Det primära syftet med dessa mål är att säkra att faktorer av nationell betydelse beaktas i landskapen, regionernas och kommunernas planläggning i de statliga myndigheters verksamheter.¹³²

De nationella riktlinjerna implementeras huvudsakligen genom landskapsplaner (tidigare regionplaner) som Landskapsförbundet ansvarar för. Landskapsförbundet sköter den allmänna regionalpolitiska planeringen och har egna markanvändningsplaner och har också befogenhet till att skapa utvecklingsstrategier. Enligt Regionutvecklingslagen som trädde i kraft år 2002 ska förbundet verka inom regionerna som regionutvecklingsmyndigheter och ansvarar för att samordna de riksomfattande målen med de regionalt baserade och lokala målen däribland utvecklingen av infrastrukturen.¹³³

4.2.1 Plannivåerna

Följande diagram och text¹³⁴ beskriver systemet för planering av områdesanvändningen och förhållanden mellan de nationella riktlinjerna och de tre olika nivåer för markanvändningsplanering, landskapsplan, generalplan och detaljplaner:

De riksomfattande mål för områdesanvändningen som statsrådet godkänt preciserar lagens allmänna syfte, målen för planeringen av områdesanvändningen och kraven på planernas innehåll ur ett nationellt perspektiv. Landskapsplanen utarbetas av förbundet på landskapsnivå och fastställs vid miljöministeriet. I egenskap av en plan som fastställts av staten har landskapsplanen en särskild betydelse som samordnare av riksomfattande, landskapets och lokala mål.

Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen eller en del av den samt att samordna funktionerna. Generalplanen styr detaljplanläggningen och annan mera detaljerad planering. Generalplanen kan också direkt styra byggandet. Generalplanen godkänns i kommunen. En gemensam generalplan för flera kommuner fastställs vid miljöministeriet.

¹³¹ Finska miljöministeriets hemsida

¹³² ”Studie av nordisk nationell planering och framtidsstudier”, Anna Karlsson, 2002

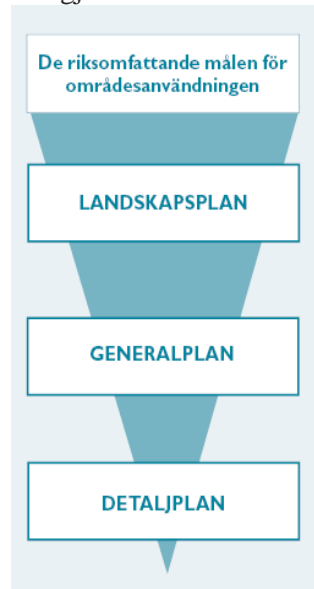
¹³³ Uppgifter från Landskapsförbundet hemsida - <http://www.reg.fi>

¹³⁴ ”Generalplanens innehåll och utformning”, finska miljöministeriet, 2006



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

Markanvändnings- och bygglagens funktionalitet har följts upp ända sedan lagen trädde i kraft. Två helhetsutvärderingar om lagens funktionalitet har gjorts åren 2002 och 2005. Enligt miljöministeriet visar utvärderingen att



markanvändnings- och bygglagen i huvudsak fungerat enligt de mål som ställdes då lagen stiftades; lagen har främjat förbättrandet av miljöns och byggandets kvalitet och ökat öppenheten i planeringen och planeringssystemet för områdesanvändningen upplevs ge fungerande verktyg för olika planeringssituationer.

I utvärderingen konstaterades att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i styrningen av områdesanvändning och byggande i huvudsak är fungerande och att myndigheternas samråd har etablerat sig som en viktig samarbetsform mellan stat och kommuner och landskapsförbund.¹³⁵

Figur 8

4.2.2 Infrastrukturprojekt

I Finland leder kommunikationsministeriet planeringen och utvecklingen av trafiksystemen samt deltar i beredningen av regional politik, markanvändning och planläggning i anslutning till trafiken.

Vid ministeriet bereder man lagar som hänför sig till infrastrukturen. Med lagar och förordningar ges grundregler för planering, byggande, underhåll och nedläggning av infrastruktur. Exempel på dessa lagar är bl.a. lagen om enskilda vägar, lagen om allmänna vägar och järnvägslagen.

Ministeriet handlägger även ärenden i anslutning till underhåll och utveckling av infrastruktur samt följer upp den allmänna utvecklingen inom mark- och vattenbyggnadsbranschen. Dessutom deltar ministeriet i planeringen av transeuropeiska transportnät inom EU.¹³⁶

4.3 Storbritannien

Den huvudsakliga lagen för den fysiska planeringsprocessen i Storbritannien är *the 1947 Town and Country Planning Act*. Denna består av 3 huvudelement på olika nivåer: en nationell nivå genom *Planning Policy Statements*, en regional

¹³⁵ Finska miljöministeriet [www](#)

¹³⁶ Finska kommunikationsministeriets [www](#)



nivå genom *Regional Spatial Strategies*, och en lokal nivå genom *Local Development Frameworks* och *Planning Applications*.

År 1991 blev *the Town and Country Planning Act* modifierad av *the Planning and Compensation Act* och 2004 av *the Planning and Compulsory Purchase Act*. Den sistnämnda lagen syftade till att förenkla planprocessen på samtliga nivåer, framför allt för att minska fördröjningar av viktiga infrastrukturprojekt.

Idag regleras en del infrastrukturprojekt, till exempel flygplatser, av lokala myndigheter av den modifierade 1947 *Town and Country Act* medan andra infrastrukturprojekt såsom el-stationer, hamn, järnväg och väg regleras genom särskilda sektorslagstiftningar. I dessa lagstiftningar ingår *the Transport and Works Act 1992*, *the Highways Act 1980*, *the Harbours Act 1964*, *the Gas Act 1965*, *the Electricity Act 1989*, och *the Pipelines Act 1962*.

4.3.1 Beslutsprocess för infrastruktur

Den juridiska processen för beslut om infrastrukturprojekt skall behandlas i enlighet med de särskilda lagstiftningar som berörs, så kallade *multiple consent regimes*. Detta görs på nationell nivå inom berörda departement. Större och mer komplexa infrastrukturprojekt som berörs av flera lagar hanteras således i flera departement innan regeringen fattar ett samlat, avgörande beslut om genomförande av projektet.

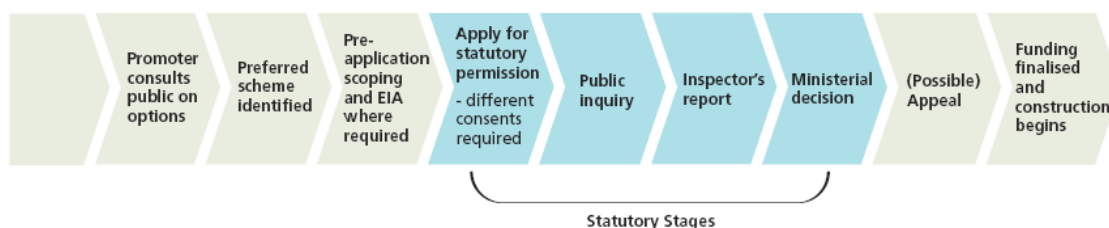
Beslutprocessen för *multiple consent regimes* varierar inom olika departementen, men generellt sett kan den sammanfattas enligt nedan.

1. *Consultation*. Formell ansökan och precisering av projektets innehåll vid consultation.
2. *Preferred Scheme*. I detta skede utvecklas ett alternativ som förordas.
3. *Application of Statutory Permission*. I detta skede ansöks om tillstånd och ansökningsen skickas ut till samråd. Den offentliga samrådsprocessen hantearas av en eller flera *planning inspectors* beroende av projektets komplexitet och mängden invändningar.
4. *Public Inquiry* (samråd). Detta fungerar som en domstol med attesteringar, vittnesbörd och *crossexamination*. *Public inquiry* summeras av *the planning inspector* i form av en detaljerad rekommendationsrapport till respektive minister.
5. *Ministerial Decision* Efter *public inquiry* och *planning inspectors* rapport fattas beslut på ministernivå om projektets genomförande. Detta beslut kan överklagas.



Figur 9

The current planning process for infrastructure projects from start to finish



4.3.2 Förändringar i planeringslagarna

I maj 2007 publicerade den Brittiska regeringen, *A New Planning White Paper*. Där analyseras de gällande reglerna för hantering av nationella infrastrukturprojekt och förslag till effektivisering av det existerande regelverket föreslås. Kritiken mot det nuvarande systemet är att processen tar för lång tid, medför stora kostnader för alla som är involverade och skapar ovisshet. Till exempel krävdes 37 ansökningar under 7 olika lagar för genomförande av Heathrow Terminal 5.

I *A New Planning White Paper* påpekas att *multiple consent regimes* försinkar genomförandet av infrastrukturprojekten vilket medför negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för berörda individer, samhällsgrupper, näringsliv, industri, miljö med mera. I några fall kan det betyda att viktiga samhällskritiska infrastrukturprojekt inte genomförs - dels på grund av tidsfaktorn och dels på grund av kostnaden i *inquiry* skedet. Dessa två faktorer gör det dessutom svårt för offentligheten att delta i processen på ett effektivt sätt.

Det nya förslaget till effektivisering av det existerande regelverk består kortfattat av 3 huvudelement:

1. Utppekande av nationella infrastrukturprioriteringar på ministernivå vid National Policies Statements
2. Sammanläggning av *multiple consent regimes* till en förenklad och kortare juridisk process
3. Upprätta en *Infrastructure Planning Commission* som samlar värderar och fattar avgörande beslut vid genomförande av större infrastrukturprojekt.

Sista dag för synpunkter till regeringens upplägg var den 17 augusti 2007.

4.4 USA

Den rättsliga utvecklingen av MKB startade 1969 genom den amerikanska *Environmental Impact Assessment (EIA)* processen som bygger på *National Environmental Policy Act (NEPA)*. NEPA är en övergripande federal lagstiftning för miljöpolitik med omfattande regler för att säkerställa att miljökrav tillgodoses. Internationellt är den vanligaste terminologin *Environmental Impact Assessment (EIA)* för en process vars slutresultat är en *Environmental Impact Statement*

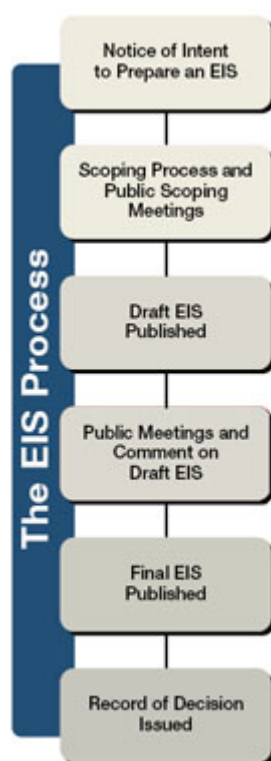


(EIS). EIA i USA tillkom därför att beslut som påverkade miljön togs utan information om helhetskonsekvenser på miljön, vilket bland annat berodde på en splittrad lagstiftning. För att motverka effekten av detta, infördes ett krav på att federala beslutsfattare inte fick besluta om stora, miljöpåverkande projekt eller program utan att ha tillgång till en EIS som uppfyllde vissa i NEPA formulerade krav och som hade underkastats en i NEPA angiven procedur¹³⁷.

MKB-processen i NEPA syftar till utredning och dokumentation av betydande miljökonsekvenser av en planerad federal åtgärd, till exempel en ny lagstiftning eller ett konkret projekt, innan genomförandet. Stegen i processen beskrivs kort nedan. MKB ska redovisa alternativa åtgärder och deras effekter samt förespråka det bästa beslutsalternativet.

Efter tio år fick NEPA-proceduren nya riktlinjer av tillsynsmyndigheten (direkt underställd presidenten). Riktlinjerna var resultatet av ett omfattande samråd med bl.a. federala organ, intressentgrupper inom industrin, delstater, medborgare och miljögrupper. Huvudsakligen innebar riktlinjerna att *scoping*, avgränsningsförfarande, infördes och allmänheten skulle få vara med och definiera innehållet för MKB. Allmänhetens deltagande såväl som det tydliga ställningstagandet till avgränsningen har effektiviserat MKB och beslutsprocessen genom ökad legitimitet för slutresultatet.

4.4.1 MKB-processen



Det första momentet i EIA-processen enligt NEPA är en grov bedömning av miljöeffekterna av en planerad åtgärd. Den korta redogörelsen för behovet av åtgärden, tänkbara alternativ och deras tänkbara miljöeffekter, ska ge underlag för screening, dvs. ställningstagandet om det behövs en utvecklad beskrivning av miljökonsekvenserna. Det inledande steget i EIA-processen kan leda till bedömning att åtgärden inte medför betydande miljökonsekvenser, med ställningstagandet *FONSI* (*Finding of No Significant Impact*) och åtgärden kan därefter i princip genomföras. I annat fall blir beslutet en *NOI* (*Notice of Intent*) som innebär att en fullständig EIA ska upprättas eftersom miljökonsekvenserna bedöms betydande. Detta kan jämföras med det svenska systemet där beslutet om betydande miljöpåverkan när det gäller infrastruktur endast innebär en sortering, dvs. om det ska vara stor eller liten MKB. *Screening* innebär dels att vissa pro-

¹³⁷ Westerlund, S. (2006). Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) från miljörettslig synpunkt.



jekt sållas bort från MKB, dels att de kvarvarande sorteras i olika klasser, med olika stränga krav.

Det är samma myndighet som beslutar om *screening* och tillåtlighet till åtgärden. Det kan jämföras med svenska förhållanden där länsstyrelsen för projekt avgör om det ska anses som betydande miljöpåverkan medan tillåtligheten avgörs av annan myndighet.

Det finns exempel på att MKB tas fram även om miljökonsekvenserna inte bedömts betydande, i avsikt att undgå framtida prövning i domstol eller stämning, eftersom det ofta ger avsevärda förseningar.

1. *Notice of Intent* innebär en formell och offentlig upplysning om MKB-procedurens start. Beslutet innehåller generell information om projektets syfte, hittills antagna konsekvenser, tidplan med mera. Där anges också vilken avgränsningsprocess som myndigheten föreslår samt kontaktpersoner. Detta kan jämföras med EU-direktivens krav på offentliggörande av myndighets beslut att inte kräva MKB för planer och program.
2. *Scoping and Public Meeting* (avgränsning och samråd) är nästa moment enligt NEPA. I samrådet preciseras syftet och nyttan med projektet och de behoven diskuteras. Avsikten är att få offentlig diskussion i ett tidigt skede och att få stöd för att avgränsa och fokusera innehållet i utredningen om miljökonsekvenser. Det kan jämföras med EU-direktivens krav på samråd med myndigheter i detta skede, men inte med allmänheten. I Sverige krävs samråd med både myndigheter såväl som särskilt berörda och allmänheten och organisationer, vilket enligt förarbetena ska ske i tidigt skede (avgränsning) men det är oklart i reglerna om det räcker i sent skede (granskning).
3. *Draft EIS* (preliminär miljökonsekvensbeskrivning). Först upprättas enligt NEPA ett preliminärt dokument som preciserar behov och syfte. Olika alternativ diskuteras och deras konsekvenser jämförs och bedöms. Det är vanligen fyra slags alternativ: metoder/tekniker, lokalisering, olika sätt att förverkliga syftet med projektet samt noll-alternativ. Det sista avser en beskrivning av framtiden om den planerade åtgärden inte genomförs, t.ex. konsekvenser av andra åtgärder som kan komma istället. I detta skede läggs grunden för välavvägda beslut om vilket eller vilka tillvägagångssätt som är lämpligast i miljöhänseende och eventuella skadeförebyggande åtgärder - villkor - formuleras.
4. *Public Review* (granskningssamråd). *Draft EIS* skickas enligt NEPA till myndigheter och andra organ, organisationer samt till var och en som särskilt begär detta. Alla får tillfälle att yttra sig vid ett samrådsmöte (hearing) och får upp till 90 dagar att lämna skriftliga synpunkter.
5. *Final EIS* (slutgiltig miljökonsekvensbeskrivning) utformas efter samrådet och är normalt slutdokumentet i NEPAS MKB-process. Inkomna synpunkter ska då ha bearbetats eller som minimum kommenterats.

EU-direktiven har inget tydligt krav på granskning i två steg som NEPA utan kräver endast granskning av förslag till projekt/plan/program med tillhörande MKB. Inte heller i Sverige finns krav på granskning av utkast. En sådan tidig granskning skulle emellertid kunna minska kraven på komplettering i sena ske-



den, där dessa inte bara blir mera kostsamma utan dessutom har mindre möjlighet att leda till miljöeffektivare lösningar.

Enligt NEPA ska dokumentet Final EIS sedan offentliggöras och överlämnas till *Environmental Protection Agency* (EPA) som motsvarar Naturvårdsverket. EPA publicerar enligt NEPA dokumentet formellt i *Federal Register* och 30 dagar efter detta *Record of Decision* kan åtgärden vidtas. Det finns emellertid möjlighet för domstol att senare förbjuda genomförandet om reglerna i NEPA inte följts. Detta kan jämföras med ingripanden som Sveriges Högsta Domstol gjort med stöd av miljöbalkens förbudstalan mot lagakraftvunnen arbetsplan.

Det innebär att godkännandet av MKB - som görs genom offentliggörandet hos *Environmental Protection Agency* - motsvarar tillåtighetsbedömning av projektet, vilket i Sverige sker t.ex. av länsstyrelse, miljödomstol eller för stora projekt av regering.



5 Slutsatser och förslag

Detta kapitel beskriver slutsatser från problembeskrivningen och förslag till åtgärder för effektivisering.

5.1.1.1 Lagstiftningen fungerar olika bra för olika aktörer

Problembilden som beskrivits i kapitel 4 visar hur disparat planeringsprocessen upplevs och efterlevs. Den i lag reglerade processen "ägs" av olika aktörer. Lagarna har olika syften och aktörerna olika uppdrag. Vissa aktörers vilja sammanfaller: vissa vill bygga en väg eller järnväg och är överens om sträckningen, andra vill hellre se andra lösningar på transportefterfrågan eller förordar en annan sträckning. Dessa olikheter kan inte sorteras in som rätt eller fel i relation till de lagstiftade processerna, utan tvärtom ska processerna hantera just konkurrerande intressen och avvägningar mot allmänna och enskilda. En övergripande slutsats är att de lagar som hanterar processen klarar av den uppgift den var tänkt att utföra, i de flesta fall. De fungerar mindre bra vid stora, komplicerade och utdragna projekt i storstadsmiljö och den fungerar bättre för vissa aktörer i systemet och mindre bra för andra. Den aktör som vill få tillstånd en förändring har många instanser att passera på vägen.

5.1.1.2 Få aktörer har överblick över systemet

Nära nog alla skriftliga och muntliga källor som utgör grunden i denna rapport uttrycker behovet av förenkling och effektivisering. Problembilden skiljer sig dock åt dem emellan. Processen är lång och innehållsrik och få aktörer har överblick över hela systemet. Varje lagstiftning har tidigare tittats på var för sig, och varje aktör optimerar organisation och förslag till förändring utifrån sin synvinkel. Det är den andra övergripande slutsatsen för denna studie. Således kan det konstateras att det finns behov av en samlad bild över planeringsprocessens olika syften och moment. Den här studien är ett steg i den riktningen.

5.1.1.3 Komplicerade projekt får ta tid, men processen kan kortas

De flesta aktörer är överens om att det går att effektivisera planeringen ytterligare, men med sina olika perspektiv har de inte satt ljuset på något specifikt moment eller avseende. Det kan däremot konstateras att de planerande aktörerna som skulle kunna definiera effektivitet som att ett projekt blir av upplever större ineffektivitet än de prövande aktörer som ser planeringsprocessen som en garant för att alla viktiga frågor undersöks, prövas, avvägs och att berörda får komma till tals. Nästan alla konstaterar att stora komplicerade projekt får och bör ta tid, så att alla väsentliga frågor hinner belysas. Men som motvikt säger också de



flesta att de angelägna samhällsprojekt som infrastrukturen utgör måste kunna planeras på kortare tid.

5.1.1.4 Allsidiga förslag

Förslagen som kommer senare i detta kapitel innehåller inga stora systemförändringar eller maktförskjutningar. De är menade att vara allsidiga och tillgodose alla aktörers perspektiv av effektivisering och kunna implementeras utan någon längre tids utredning.

Det är tydligt att en betydande del av de identifierade ”effektivitetstjuvarna” ligger i hur det lagstiftade planeringsprocesserna används. Förslagen omfattar därför dels lagändringsförslag, med samordning av lagar och förbättrad användning av MKB och dels förslag till organisatoriska förändringar och förändringar i arbetsformerna.

5.1.1.5 PBL-kommitténs förslag är viktiga, men har inte vidarebearbetats

PBL-kommittén har utrett en rad förslag till förändringar i lagstiftning och rutiner som i stora delar är angelägna. Som beskrivet i problembeskrivningen har PBL-kommitténs förslag primärt utgått från att överföra mer makt till PBL på bekostnad av sektorslagar och miljöbalk. Det är där även kommenterat problematiken i detta och komplikationerna. Vissa delar av förslagen nedan tangerar dock PBL-kommitténs förslag.

Ett särskilt förslag från PBL-kommittén som också vidarebehandlats i proposition 2006/07:122¹³⁸ är ändringar i PBL gällande hänsynen till miljökvalitetesnormer. Förslaget innebär en större samstämmighet med lydelseerna i Miljöbalken och är mycket angeläget.

5.1.1.6 Finansiering är en knäckfråga

I detta projekt har fokus varit den fysiska planeringsprocessen och hur denna kan effektiviseras. Den ekonomiska och fysiska planeringen är dock skilda från varandra vilket i sig utgör ett betydande hinder för effektiviseringen. Vid intervjuerna framkom att tvister om finansiering som en stor grund för brister i samarbetet mellan aktörerna. Kommuner blir till konkurrenter om statliga medel. En annan aspekt är att den planering vars projekt inte är finansierat ”åldras”. Beslut blir obsoleta (t.ex. järnvägsplan, men även tillståndsbeslut), underlag åldras och aktörer hinner ändra uppfattning. Detta resulterar i omtag av plane-

¹³⁸ Regeringens proposition 2006/07:122 ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” s.5-25



ringen när finansieringen väl är klar. Ett förslag är att bryta detta är att koppla finansieringen till tillåtlighetsprövningen.

5.1.1.7 Svårt med internationell inspiration

Vid genomgången av Danmark, Finland, Storbritannien och USAs lagstiftningar för transportinfrastrukturplanering konstateras att det i flera fall görs en översyn av dessa. I Storbritannien har just en effektiviseringsöversyn inletts och sista dag för att komma med synpunkter på regeringens upplägg var den 17 augusti i år. Detta spår kan vara intressant att följa vidare när synpunkterna sammanställts och lagändringarna preciserats. Från USA kommer grunderna i det svenska MKB-systemet, numera reglerat efter EG-direktiv. En ingrediens i det amerikanska systemet är en sållningsfunktion som inte bara innebär uppdelning mellan stora och små MKB utan även en bortsällning av sådana där konsekvenserna inte innebär betydande miljöpåverkan. Denna ingrediens återkommer som ett av förslagen senare i denna rapport. När det gäller möjligheten att applicera det danska planeringssystemet i Sverige görs en något djupare analys nedan.

Det kan dock konstateras att direkta jämförelser mellan lagsystemen i Sverige och andra länder är full av språkliga fallgropar där närliggande begrepp betecknar aningen olika moment eller handlingar. Det råder dessutom olika planeringstraditioner som är djupt rotade i respektive lands logik för hur planeringssystemet är uppbyggt. Som ett tredje konstaterande kan nämnas svårigheten i att låna ett specifikt moment från ett helt system och applicera i ett annat. Summerande slutsats är således att det krävs djupare studier och grundligare jämförelser innan internationella planeringslagar kan stå mall för de svenska, men att det är intressant att följa resultatet av respektive lands översyn.

5.1.1.8 De danska anläggningslagarna kan svårligen appliceras i Sverige

I intervjuerna har framförts förslag att införa den danska prövningsformen av infrastruktur. Det systemet innebär i korthet (se närmare avsnitt 4.1) att Riksdagen avgör frågan om och var infrastrukturen ska få komma till, genom att utfärda en så kallad anläggningslag som reglerar tillkomsten och ger vissa villkor för genomförandet samt ofta även finansieringen. Detta kan jämföras med den svenska regeringens prövning av tillåtligheten. Skillnaderna är dels att den danska lagen inte går att överklaga annat än till EU:s domstol för t.ex. fördragsbrott, medan regeringens tillåtlighet kan upphävas av Regeringsrätten om beslutet strider mot lag.

Vidare är en skillnad att det efter regeringens tillåtlighet vanligen följer ett antal myndighetsbeslut som närmare reglerar villkor för genomförandet (t.ex. miljödomstolens prövning av vattenverksamhet, Länsstyrelsens prövning för dispens från natur- och kulturmiljöskydd, kommuners planläggning och lov-



hantering), medan den danska anläggningslagen delegerar beslutsrätten om ytterligare villkor till minister. Finansieringen är inte heller knuten till beslutet om tillåtlighet. Planeringsprocessen (förstudie, utredning, plan etc.) inför Folketingets beslut om anläggningslag liknar i stora delar planeringsprocessen i Sverige. Skillnaderna är att MKB-processen i Danmark genomförs bara en gång och det sker inom den tvärssektoriella fysiska planeringen; tillägget till plan behandlar således infrastrukturen samlat rumsligt. Eftersom beslutet om MKB också är ett planbeslut ger det dessutom politiskt besked om acceptans lokalt och regionalt. I Danmark kan MKB - liksom svensk översiktsplan - enbart överklagas på grund av formella fel, inte för det sakliga innehållet.

Eftersom det danska systemet kan antas korta beslutsprocessen och ge bättre samspel med den tvärssektoriella fysiska planeringen, ger det intressant perspektiv på förnyelse av det svenska. Det finns emellertid två väsentliga utgångspunkter för det danska systemet som måste övervägas. Den ena är att systemet bygger på en beslutstradition av nationellt formulerade bindande planeringsriktlinjer, medan det svenska utgår från lokalt planmonopol och betydligt mjukare statliga riksintresseanspråk. Det finns förvisso möjligheter även i det svenska systemet att tvinga fram viss planering (planföreläggande), men dessa har i princip inte använts under 20 år. Det pekar på en stor politisk motvilja i förhållande till inskränkningar av det lokala planmonopolet. Den andra skillnaden ligger i den lika gamla traditionen i Sverige att medborgarna får delta i planeringen och överklaga i sak från "om"-skedet via "var" till "hur", medan den danska processen begränsar klagorätten till procedurfrågor och har en tyngdpunkt på hur-frågor. Det torde vara politiskt synnerligen svårt att föreslå en sådan inskränkning i medborgarnas rätt att delta i beslutsprocesser om sin närmiljö, i en tid då internationella konventioner istället strävar efter att förbättra deltagandet. Däremot finns det tecken i intervjuerna (redovisade i kap 3) att vissa aktörer upplever den svenska om-var-hur-traditionen som ineffektiv. Det går dock inte utifrån slutsatserna att säga om de enskilda aktörerna anser att det är de själva eller de andra aktörerna som ska avsäga sig någon av frågorna.

Sammanfattningsvis är bedömningen att det danska systemet förutsätter så grundläggande förändringar av svensk beslutstradition att det inte kan anses möjligt att genomföra inom överskådlig tid och det förs därför inte vidare som förslag i denna rapport. Dock kan det danska systemet ge stöd för avsevärd effektivisering av svensk MKB, exempelvis genom att låta den fysiska tvärssektoriella planeringen (regional eller för små projekt lokal) vara ledprocess. Det innebär att MKB görs bara en gång istället för i samtliga sektorsprocesser. Om PBL väljs som ledprocess kunde motivet vara att få ett bredare perspektiv i MKB och politisk acceptans i tidigt skede. Vidare kan danska erfarenheter ge stöd för regeringen att i högre grad besluta om villkor, dock under förutsättning att detta gör fortsatt sektorsprövning onödig. Det förutsätter med andra ord lagändringar. Inför en sådan förändring måste också utvärderas risken



med att planeringsprocessen i så fall måste gå längre innan regeringen kan avgöra tillåtligheten, vilket är helt emot syftet att få tidigt besked om lämpligheten av det planerade. Slutligen kan övervägas om regeringens tillåtlighet kunde likt det danska systemet knytas till förutsättningar för finansiering. Det skulle minska problemen med rättsligt komplicerade och tidsfördröjande omtag i planeringsprocesserna på grund av att planerna blir för gamla innan de kan finansieras.

5.2 Förslag till effektivisering i lagarna

5.2.1 Samordning mellan lagar

Såsom PBL-kommittén pekade på skulle den ”dubbelplanering” och dubbla planläggning som idag görs med t.ex. arbetsplan och detaljplan skulle kunna begränsas genom samordnande av PBL och sektorslagarna för väg och järnväg. Förslagsvis bör man i första hand söka möjligheter att samordna själva planinstituten (t.ex. deras utbytbarhet) och planeringsprocesserna (t.ex. deras kompatibilitet) och att därmed undvika de delar som reglerar maktförhållandena (t.ex. rätten att fastställa). Ett annat viktigt argument för att gå försiktigt fram i samordningen är att det i olika rättsavgöranden klargjorts att planläggning enligt PBL vare sig godtas som lokaliseringsbedömning eller som miljöprövning utifrån de krav som EG-lagstiftningen ställer.

5.2.1.1 En gemensam infrastrukturlag

Möjligheten att skapa en gemensam infrastrukturlag, genom att slå samman banlagen med de delar av väglagen som reglerar byggande av väg, bör övervägas. Ett skäl som talar för en sådan gemensam lag (Lag om byggande av transportinfrastruktur) är att dagens uppdelade system försvårar användandet av en s.k. fyrstegsprincipen och därmed inte heller tillgodoser de krav som en modern transportpolitik ställer på planeringsprocessen. Ett transportslagsövergripande synsätt i politiken kräver en transportslagsövergripande planering i praktiken. En förstudie som idag upprättas enligt någon av sektorslagarna duger t.ex. inte för en fortsatt planering enligt den andra sektorslagen, oavsett hur väl alternativet är behandlat i förstudien. Den sektoriserade lagstiftningen motverkar givetvis ambitionen att i varje planeringssituation söka efter den bästa lösningen, inkl. andra transportslag. En förstudie gjord utifrån en gemensam lag skulle däremot kunna valfritt ligga till grund för en fortsatt planering av väg eller av järnväg - eller i undantagsfall både väg och järnväg. De båda plantyperna järnvägsplan och vägarbetsplan skulle eventuellt på sikt kunna bli ett enda planinstitut för transportinfrastruktur, med det bästa ur båda lagarna (t.ex. kan vägrätten stå modell för markåtkomst).



Ett annat skäl som talar för en sammanslagning är möjligheten att skapa en större enhetlighet, vilket framförallt skulle gynna allmänheten som idag möts av allt för många begrepp och planeringsvarianter. Mot en sammanslagning talar t.ex. att inarbetade rutiner och planeringsfilosofier hos de båda statliga verken skulle behöva ruckas och att detta kan skapa en ineffektivitet i planeringssystemet. Åtminstone under en övergångsperiod.

5.2.1.2 Tre förändringar av tillåtlighetsprövningen 17-kap Miljöbalken.

Bestämmelserna om inhämtande av synpunkter vid utställning av vägutredning respektive järnvägsutredning enligt sektorslagarna för väg och järnväg och de rutiner som finns för beredning av ärenden inför regeringens prövning enl 17 kap MB liknar varandra. I Stockholmsregionen innebär ett större projekt att omkring ett hundra myndigheter vid två närliggande tillfällen får snarlik information att uttala sig om. Att ändra på detta arbete skulle kunna utgöra en effektivisering. Att slå ihop dessa två moment kan vara knepigt eftersom skillnaden mellan dem är att den sökande myndigheten vid andra tillfället har valt och förordar ett alternativ.

Ett förslag på effektivisering av detta moment är därför att avgränsa antalet myndigheter som får beredningsremissen vid tillåtlighetsprövningen. Det kan förslagsvis avgränsas till berörda kommuner, Länsstyrelsen, VTI, SIKa, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, RAÄ och RTK, som borde betecknas som de viktigaste myndigheterna i sammanhanget. Ett alternativt förslag är att inleda tillåtligheten med en hearing tillsammans med Regeringen (beredande departement) för att dels förenkla inläsningen för den beredande myndigheten, klara ut eventuella oklarheter och missförstånd samt skapa grunden för en dialog. Troligtvis bör en inledande hearing följas upp av ett antal möten vid vilka man kan klara ut mera detaljerade frågeställningar. Om inblandade aktörer är överens om att projektet är angeläget skulle detta kunna vara en effektiviseringsåtgärd som minskar kraven på detaljkompletteringar.

Som konstaterats ovan kan det danska lagsystemets erfarenheter ge stöd för att låta regeringen i högre grad besluta om villkor vid tillåtlighetsprövningen. För att detta ska vara en effektivisering förutsätter det dock att den fortsatta sektorsprövningen förklaras onödig. Eventuellt skulle detta innebära att planeringsprocessen i så fall måste gå längre innan regeringen kan avgöra tillåtligheten, vilket är helt emot syftet att få tidigt besked om lämpligheten av det planerade.

Slutligen kan övervägas om regeringens tillåtlighet kunde knytas till förutsättningar för finansiering, som också konstaterats gälla det danska systemet, vilket skulle minska problemen med rättsligt komplicerade och tidsfördröjande omtag i planeringsprocesserna på grund av att planerna blir för gamla innan de kan finansieras.



5.2.1.3 Tydliggör regionplanens formella status – starkare roll

Den regionala planeringen, (RUFSS – Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen) är av betydande vikt för planeringen i Stockholmsområdet. Den är en gemensam plattform som lägger grunden för beslut i gemensam riktning i en region där aktörerna är många och starka och projekten berör många invånare, kommersiella och offentliga aktörer. I Stockholmsområdet fyller regionplanen samma behov som en översiktsplan kan fylla i en mindre bygd.

Regionplanens formella status i dagsläget bygger idag på miljöbalkens 6 kap 19,20§§ samt 5§ hushållningsförordningen. Reglerna anger att den myndighet, som skall tillämpa hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i sitt beslut skall ange dels om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna, dels med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen. Varje myndighet som skall tillämpa miljöbalken skall därför se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten, finns tillgängliga, liksom beslutade åtgärdsprogram m.m. Det är länsstyrelsens ansvar att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten samt tillhandahålla det åt dem som skall tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. I detta material bör även regionala utvecklingsprogram - RUP - omfattas såsom relevant för bedömningarna.

Det innebär att RUFSS som regionplan PBL motsvarar översiktplaner, dvs. beslutanden måste i sina beslut beskriva hur planen har beaktats men måste inte följa den. Denna formella funktion är dock väl dold och ett tydliggörande genom referenser i miljöbalken såväl som PBL och sektorslagarna avseende detta skulle öka möjligheterna för regionplanen i Stockholm - såväl som översiktsplanerna - att utgöra en viktig dialog om strategisk mark- och vattenplanering och fungera som avtal mellan aktörerna i senare skeden.

5.2.2 Förbättrad användning av MKB

Som konstaterats i problembeskrivningen finns det idag krav på MKB för såväl projekt med betydande miljöpåverkan som för projekt utan någon större miljöpåverkan. MKB krav finns dessutom i flera skeden och ibland i flera parallella processer vid planering av transportinfrastruktur. Dessutom uppvisar MKB-dokumenterna ofta brister som kräver mer eller mindre omfattande kompletteringar innan de kan godkännas. Här nedan följer några konkreta förslag för förbättrad användning av MKB-instrumentet.

MKB för Infrastrukturprojekt är s.k. projekt-MKB medan annan planering faller under plan-MKB. (för skillnader mellan dessa, se vidare i inledande kapitel om MKB). Nedan har vi inte anfört förslag om ändring av detta, däremot kan det av andra skäl än effektivitetsvinster finnas anledning att se över uppdel-



ningen. De två skäl vi identifierat är dels är MKB-begreppet omfattande och inte sällan uppstår begreppsförvirring om vad som avses och dels att det är juridiskt knepigt och kan leda till olagliga beslut om vägar¹³⁹.

Ett förslag vi inte utvecklar nedan, men som kan bli föremål för ytterligare studie är om erfarenheterna av det danska systemets MKB-process inom ramen för fysisk planering kan appliceras i Sverige. Det handlar främst om två funktioner. Den ena är att som i Danmark koppla MKB till bara en process, en "ledprocess", istället för till samtliga planerings- och prövningsprocesser för ett projekt, som dagens svenska "sektors-MKB". Den andra funktionen är att ledprocessen utgör tvärsektoriell fysisk planering (PBL) istället för att ta fram MKB inom ramen för projektprövning (miljöbalken). Frågor att bedöma kan gälla dels om det skulle ge ett bredare perspektiv i MKB - vidare miljö- och hälsobegrepp, långsiktigare problemformulering, alternativ för andra sätt att nå syftet - och dels betydelsen av att få den politiska acceptansen synliggjord i tidigt skede, genom beslutet om plan med MKB. Integriteten i MKB kan kopplas till länsstyrelsens ansvar att bevaka allmänna intressen i kommunal planering.

5.2.2.1 Tidigare medverkan från sektorsmyndigheter

Deltagandet från vissa centrala myndigheter under planerings- och MKBprocessen är mycket lågt och medför risk för sena synpunkter och krav som kan leda till omtag i processen. Klargöranden i respektive myndigheters instruktioner eller tvingande i lag om att de förväntas delta i dessa samråd – åtminstone för de större projekt vars tillåtlighet ska prövas av regeringen – kan vara ett sätt att komma tillrätta med detta "samrådsskolk".

Ett annat sätt att tvinga fram en tidigare medverkan skulle kunna vara att i sektorslagarna införa en begränsning i yttranderätten motsvarande de som finns i PBL, där de som får överklaga¹⁴⁰ är berörda av planen som senast under utställningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Än mer tvingande regleringar kan förstås övervägas.

Inte bara planeringsprocessens effektivitet utan även projektens kvalitet skulle vinna på att de centrala myndigheternas sakkunskap kom in tidigare i processen.

5.2.2.2 Införa behovsbedömning som medger bortval av MKB

Dagens lagstiftning skiljer mellan MKB för stora och små projekt men möjliggör inte att MKB utesluts för små projekt. En busshållplats måste gå igenom

¹³⁹ Peggy Lerman: Då en process kan användas för flera lagar eftersom de bygger på samma krav finns risken att fel direktiv används, vilket skulle ge olagliga beslut.

¹⁴⁰ I den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900)



samma planeringsskeden och MKB-procedur som Förbifart Stockholm. Ett förslag till effektivisering av resursanvändningen är att koncentrera utredningsresurserna där de verkligen behövs genom att införa den internationellt brukliga urvalsprocessen som innebär att behovsbedömningen inte bara är en sortering i "små och stora" MKB, utan även ger möjlighet att sålla bort de mindre ärenden där miljöhänsyn hellre visas på annat sätt än genom en formaliserad MKB-procedur. Det kan även ifrågasättas om det alls behövs planläggning för mindre åtgärder, dvs. frågan är om behovet av arbetsplan kunde avgöras i samråd med länsstyrelsen för vissa mindre åtgärder. Då faller automatiskt kravet på MKB bort för dessa. Om det finns avtal med markägare eller det av annat skäl saknas behov av vägrätt skulle detta inte bereda sektorn problem och knappast inte heller skapa rättsosäkerhet för markägare eller berörda.

5.2.2.3 Tillämpa stegvis granskning för att minska sena kompletteringar

Direktiven såväl som god sed bygger på tanken att ett utkast till MKB ska granskas innan ansökan (motsvarande) slutförs. I Sverige kommer denna granskning huvudsakligen sedan "ansökan" är klar, dvs. vid utställning eller motsvarande remiss av ansökan. Kompletteringarna sammanställs emellertid inte till en ny MKB, en slutlig, utan olika dokument samlas bara på hög utan egentlig analys av vad som slutligt gäller.

Det är dels ineffektivt att synpunkterna på underlagen kommer först när verksamhetsutövaren/planläggaren satt ner foten - det är svårare att ändra ju senare det blir - och dels oklart för alla vad som egentligen är underlaget för den samlade bedömningen.

Dagens regler och förarbeten bygger på tanken om ett löpande samråd till dess underlaget är klart, och motsäger således inte en granskning av skiss till MKB. Ändringarna augusti 2005 gjorde emellertid detta mindre klart, bl.a. genom att begreppen "tidigt" och "utökat" togs bort. Det har förstärkt trenden i tillämpningen att samråda bara en gång i inledningen av planeringsprocessen, och sedan inte mer. Allt under hänvisning till syftet med regeländringen; förenkling. I praktiken innebär detta dock ett försvårande av beslutsprocessen, med upprepade kompletteringar och omtag.

En "återställning" som klargör avsikten att samråden ska leda till färdigt beslutsunderlag innan ansökan lämnas in, kunde effektivisera beslutsprocesserna. Detta är väl i linje med planeringsprocesserna för väg, järnväg och PBL, som innehåller både samråd och utställningsmoment. Det kommer oaktat ett stort antal krav på komplettering även efter utställningen. Detta pekar på att underlaget var alltför ofärdigt under samråden eller att aktörerna bli aktiva först vid eller efter utställningen. Den stegvisa granskningen förutsätter således att aktörerna faktiskt deltar i en kontinuerlig dialog och tar ställning och sedan inte byter åsikt utan anledning.



5.2.2.4 Förtydliga kravet på ansökningshandlingen

En effektiviseringsåtgärd som bör kunna minska arbetet med MKB men som framförallt kan ge en förbättrad kvalitet på prövningarna är att i ban- och väglagen tydliggöra plandokumentens funktion som ansökningshandlingar. Trafikverkens fastställelse av en vägarbetsplan liksom en järnvägsplan ska enligt lagstiftningen motsvara ett beslut enligt miljöbalken. Det betyder att planhandlingarna har flera olika funktioner, dels ska den som plandokument reglera markanvändningen mm och dels utgöra det underlag på vilket beslutet om fastställelse vilar – dvs motsvara den ansökningshandling som alltid finns för ett tillstånd enligt miljöbalken. För regeringens tillåtlighetsprövning ska vägutredningen respektive järnvägsutredningen ha motsvarande funktion.

När det gäller plandokumentet - utredning respektive plan - är det emellertid inte i den praktiska tillämpningen klart att dessa till sin funktion ska motsvara dokumentet i en ansökan om tillstånd. Istället finns en tendens att överföra mycket av de redovisningar och den argumentation som hör hemma i en ansökan till den MKB som alltid åtföljer dessa dokument. Denna MKB, är förvisso också en del av beslutsunderlaget men ska - till skillnad mot övriga delar av ansökan - på ett så objektivt sätt som möjligt beskriva projektets påverkan på hälsa, miljö och hushållning och därmed ge underlag för en samlad bedömning. Men i "avsaknad" av en entydig ansökningshandling får MKB:n ofta i praktiken även fungera som partsinlägga där Vägverket eller Banverket argumenterar för att projektet klarar de hänsynskrav som miljölagstiftningen ställer. Plandokumentet synes mest uppfattas som bekräftelser av verkens interna beslutande och trafikverken använder också plandokumentet mer eller mindre direkt som själva besluten. Detta leder bl.a. till att vissa prövningsgrunder, framförallt kravet på bästa möjliga teknik men även kravet på hushållning, riskerar att helt tappas bort i prövningarna (fastställelserna). Sammantaget hämmas härigenom effektiviteten i planeringsprocessen genom att MKB-arbetet försvåras, beslutsunderlagets tydlighet försämras och att fastställelsebeslutet därmed löper större risk att överklagas.

Vägverket har i sina föreskrifter förtydligat kraven på MKB och plandokument för att bl.a. komma bort från dessa brister. Det är dock troligt att det behövs tydligare signaler om dokumentens funktioner i processen för att ändra tillämpningen. Ett alternativ är att Vägverket i sina föreskrifter än tydligare visar den stegvisa beslutsprocessen och innebörden av ställningstagandena efter varje planskede och att Banverket beslutar om motsvarande krav. Ett annat - mer långsiktigt - alternativ är att i de båda lagarna tydliggöra skillnaden mellan planering, beslutsunderlag och beslut och i likhet med bestämmelserna i 22 kap. 1 § miljöbalken tydligt ange vad en ansökan ska innehålla.



5.2.2.5 Krav på beslutens innehåll

Att yttrandet med den underliggande utredningen med MKB utgör en ”ansökan” (se förslaget ovan om ansökningshandling) framgår bl.a. av att regeringens tillåtlighetsprövning skall ske på grundval av en väg/järnvägsutredning och att yttrandet ska innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Grundkraven på innehållet i MKB till infrastrukturprojekt framgår tydligt genom kopplingen till miljöbalkens MKB-regler. När det gäller antagandet av arbetsplan respektive järnvägsplan är regelverket däremot betydligt mindre tydligt. Detsamma gäller för övrigt även en kommuns antagande av detaljplan. Både vid fastställelse av trafikinfrastruktur och av detaljplan är det allt för sällsynt att beslutet redovisar analysen av varför planen är laglig och lämplig.

Det som generellt saknas är krav på beslutens form och innehåll, främst att dessa ska synliggöra tillämpningen av gällande hänsynskrav. Det är egentligen bara i hushållningsförfordningen som det finns gemensamt krav på beslutets innehåll[2]. För att fullt ut tillvarata de effektiviseringsvinster som ligger i att skärpa bestämmelserna om beslutsunderlagens innehåll och funktion så som föreslås ovan, bör även kraven på vad en beslutshandling ska innehålla skärpas och förtydligas. Lämpligen kan reglerna om plan-MKB utgöra modell för att utveckla lämpliga bestämmelser; vilket dessutom som en positiv bieffekt skulle minska risken för formfel för bruk av fel EG-direktiv.

5.3 Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen

De kommittéer som tillsats i syfte att se över lagstiftningen på olika områden har alla behövt arbeta åtskilliga år för att komma fram till användbara förslag. Eftersom flera av de brister i processen som konstaterats i kapitlet problembilden återfinns inom planeringspraktiken ägnas här uppmärksamhet åt sådana förslag som kan genomföras utan lagändring. Dessa organisatoriska ändringar av större och mindre karaktär är sannolikt mer effektiva än lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma en snabb förbättring inom planeringsområdet.

Tjänstemän/handläggare som är företrädare för att särskilt intresse och missar att göra rimliga avvägningar mellan olika intressen vilket får till följd att projekten blir tidsödande och kostsamma. Man kräver extra underlagsmaterial innan man kan avgöra en viss fråga.

5.3.1 Åtgärda resursbristen

Det har tydligt framkommit i intervjuerna att resursbristen hos de olika aktörerna är en orsak till att fördröjd process. Nedan förslås åtgärder för att koncentrera resurserna på ett mer ändamålsenligt sätt.



5.3.1.1 Behovsbedömning och sållning i MKB

Att införa sållningsfunktion i behovsbedömningen som innebär att det för projekt med mindre miljöpåverkan kan uteslutas MKB, inte bara göras en mindre MKB (se 5.2.2.4), skulle kunna vara ett sätt att minska resursåtgång. Kraven på miljöhänsyn finns ju likaväl genom hänsynsreglernas iakttagande i planeringen och de generella kraven på tillräckligt beslutsunderlag. Behovsbedömningen kan även gälla beslutsprocessen t.ex. möjligheten att slippa upprätta arbetsplan för motsvarande småprojekt. På detta vis kan alla MKB-utredningsresurser koncentreras till de projekt där påverkan är som störst.

En enklare variant av samma förslag är att använda Länsstyrelsens kompetens och samarbetsvilja i förenklingsarbetet av små MKB. Länsstyrelsen i Stockholm arbetar med detta men fler aktörer i systemet kan göras uppmärksamma på effektiviseringsvinsten med ett sådant samarbete.

5.3.1.2 Omvandla potentiella samhällsekonomiska vinster

Ett annat sätt är att resonera i termer av samhällsekonomiska vinster och förluster. Den tid ett stort infrastrukturprojekt blir försenat på grund av t.ex. långsam handläggning av överklagande kan prissättas i stil med NUTEK:s utredning *Vad kostar det att vänta – en kontrafaktisk analys*¹⁴¹. Enligt den studien har Stockholmsregionen gått miste om stora samhällsekonomiska nyttor beroende på försenade infrastrukturinvesteringar. Den samlade effekten av att åtgärderna i Dennisöverenskommelsen inte genomfördes enligt tidsplan har inneburit en utebliven nivåhöjning av de totala inkomsterna i länet på närmare 50 miljarder kronor. Om de pengar en infrastrukturinvestering kan inbringa kan räknas hem enligt samma princip borde det inte vara omöjligt att motivera finansieringen av extra resurser till tjänster som är nödvändiga i kritiska skeden.

5.3.1.3 Tydlig projektplanering

I stora infrastrukturprojekt i storstadsmiljö där det är många kommunala och statliga aktörer inblandade är det effektiviserande att ha en tydlig projektplanering inledningsvis i projektet. Alla projekt bör drivas med systematik, och i stora projekt är tidplanen synnerligen sårbar på grund av de många beslut och aktörer som är inblandade under processens gång med olika ansvar. Dessutom är det i storstadssammanhang inte ovanligt att flera projekt pågår inom samma geografiska område. Det kan exempelvis vara ett järnvägsprojekt, ett vägprojekt och ett byggprojekt inom ett och samma område (exempelvis Norra Station, Värtan, Norviks hamn m.fl.).

Genom att tydliggöra aktörernas roll i processen, hur processen går till, vilka beslut som fattas av vilken myndighet och i vilka skeden, vilket underlag

¹⁴¹ Rapport 2007:08



som kommer att behövas och vilka perioder som projektet kommer att ianspråkta resurser från medverkande aktörer skapas en gemensam förståelse för projektets process och hur de ingående aktörerna kan hjälpa eller stödja processen. Rent praktiskt handlar det om att kommunicera tidplan och process till alla ingående aktörer, t.ex. Miljödomstolen, kommuners stadsbyggnadskontor, Regeringen genom sina departement, Länsstyrelse, regionförbund m.fl. Viktiga faktorer är att tydliggöra när olika beslut krävs för att tidplanen ska hållas, och vilken myndighet som svarar för besluten.

Det är även viktigt att skapa en bild av vilka resurser hos de olika aktörerna som kommer att behövas i vilket skede. På så vis kan projektledaren försäkra sig om att tillgängliga resurser finns på plats, alternativt känna till att det blir flaskhalsar av resursbrist. En grundläggande utgångspunkt är att upprätthålla en öppen dialog med alla inblandade. Även om aktörerna i processen inte är överens finns det en effektivitetsvinst i att känna till på vilka punkter man är oense så att de kan utredas mer noggrant och tydliga ställningstaganden kan göras.

God kommunikation är en framgångsfaktor, där kombinationen av att aktivt tydliggöra tidplanen och synliggöra respektive aktörs ansvar är nyckeln till samarbetet. Regelbundna möten, mycket skriftlig och digital information samt ständiga samtal skapar grunden för att kommunikationen. Varje part ska under hela processen känna sig välinformerad och aldrig tveka om projektet målsättning.¹⁴²

Genom att strategiskt planera för arbetets fortskridande kan flaskhalsar undvikas, konflikter redas ut och processen löpa smidigare.

5.3.1.4 Effektivare hantering av överklagningsärenden

En av de hypoteser som framförts och som vissa av de intervjuade lyfter upp som tids- och resurskrävande är överklagningar. De personer vi intervjuat som har en god överblick över systemet kommenterar dock att det inte i laglig mening kan talas om okynnesöverklaganden, de överklagningar miljöorganisationer står för är ofta sakliga och bra och deras medverkan i planeringsprocessen kan leda till ett förbättrat resultat. Dessutom vore det problematiskt gentemot internationella överenskommelser att ändra i rätten att överklaga. Således handlar överklagandesituationen främst om att ha tillräckligt med resurser för att handlägga överklagningsärendena.

RTK föreslog redan 2003 att resurserna för att hantera överklagningsärenden skulle samordnas mellan myndigheterna och koncentreras till de ärenden som av samhällsekonomiska skäl är viktigast.¹⁴³ Det är dags att göra slag i

¹⁴² Dessa grundpelare i projektplaneringen kommer från erfarenheter hos Riggert Andersson, Vägverket.

¹⁴³ ”En modern nationell storstadspolitik” Remisshandling 5:2003 RTK.



saken så att både de som överklagar kan få ett snabbt besked, processen kan avbrytas om domen så faller eller om domen bifaller projektet, att det kan genomföras utan märkbara fördröjningar.

5.3.2 Återanvändning av beslutsunderlag mer systematiskt

Flera av de intervjuade ställer sig positiva till att använda samma underlag för olika prövningar inom ramen för dagens lagstiftning. Det handlar kanske inte i första hand om att samordna beslutsunderlagen utan att återanvända dem till fler än en prövning (t.ex. använda samma MKB-dokument till arbetsplan som till detaljplan). Eftersom detaljplan omfattas av samma krav på projekt-MKB som arbetsplan och järnvägsplan är detta tänkbart. I praktiken kunde infrastrukturplaneringen beakta kraven på plan-MKB och på så sätt kunde även infraplan nyttjas för PBL.

MKB tenderar att bli väldigt omfattande – och detaljerad. I Citybanan användes samma MKB till detaljplan och järnvägsplan – det är en framkomlig väg i effektiviseringen som möjliggjordes bl.a. genom aktiva aktörer (kommun och länsstyrelse såväl som sektorsmyndighet). Ett annat exempel är Danvikslösen med gemensam arbetsplan/detaljplan.

Att mer systematiskt återanvända underlagsmaterial och beslutshandlingar som har överlappande innehåll skulle för korta handläggningstiderna.

5.3.3 En bättre fungerande startfas

I teorin ska varje projekt starta brett och sedan smalna av och konkretiseras efter hand. Det kan illustreras i form av en pyramid där projektstarten är basen i pyramiden och slutförandet är spetsen, då endast ett – välutrett – alternativ till åtgärd kvarstår. MKB syftar till att denna ”pyramid” inte smalnar av för tidigt. I praktiken fungerar dock planeringen ofta omvänt. Vid projektets start har frågan formulerats allt för smalt. Många inblandade har redan en bild av vad det ska leda till och den breda prövningen uteblir. Efterhand uppstår då komplikationer i takt med att ny kunskap om faktiska förhållanden eller politiska målformuleringar kommer fram vilket kan uppfattas som en bromsande för den som hade målet i sikte redan från start.

Den så kallade fyrstegsprincipen lyfts av flera av de intervjuade fram som en positiv princip, men den har även kritiserats för att bara vara en potempinkuliss.¹⁴⁴ Fyrstegsprincipen är ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet i syfte att hushålla med resurserna. De fyra steg som ska analyseras är (1) Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt, (2) Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt transportnät, (3) Förbättringsåtgärder och som det sista steget (4) Nyinvesteringar

¹⁴⁴ SIKA rapport 2005:11



och större ombyggnadsåtgärder. Upphovet till omdömet potemkinkuliss i SIKA-rapporten 2005:11 är för att flera yttranden och rapporter från Vägverket antyder att verkets fokus är att bygga väg, inte att påverka transportefterfrågan.¹⁴⁵

Att tydligare praktisera den teoretiska eller ideala ansatsen om en bred och förutsättningslös start skulle kunna verka effektiviserande på flera sätt. Dels behöver inte ”baklaxorna” komma så sent i processen och dels kan alla inblandade få en gemensam bild och förståelse för tidigare fattade beslut och därigenom undvika långa debattomvägar. Detta förutsätter dock att alla berörda verkligen (även sektorsmyndigheter) deltar i problemformulering och i avgränsning av MKB i de tidiga skedena. Annars finns det risk för att sektorsintressen i slutskeden framför invändningar, som i tidigt skede skulle ha kunnat beaktas. Ett exempel på detta är Naturvårdsverkets sena inlägg i planeringen av Nord-sydliga förbindelser, efter ca sju års planeringsprocess.

Här nedan följer ett antal konkreta förslag av olika storlek på en förbättrad start i syfte att effektivisera planeringsprocessen.

5.3.3.1 Samordning av trafikverkens strategiska avdelningar

En analys enligt fyrstegsprincipen som genomförs på något av trafikverken är redan från start inriktad på efterfrågan på vägtransporter respektive transporter på järnväg. För att undvika den uppdelningen och därmed risken för omtag i processen om det senare ifrågasätts val av lösning, kan ett fristående strategiskt transportinfrastrukturinstitut inrättas. De ska ha fokus på att tillgodose transportbehovet oavsett trafikslag. Institutets analyser och handlingar kan omfatta både fyrstegsprinciparbetet och förstudiearbetet. Därefter kan eventuell vidare planering utföras av de separata trafikverken.

Ytterligare en möjlighet är att utföra detta förslag som ett regeringsuppdrag där trafikverken under en föreskriven huvudman tillsammans med de regionala aktörerna får i uppdrag att ta fram en infrastrukturplan, likt upplägget i Stockholmsberedningen.

En samordning av detta slag är inte beroende av en formell organisationsförändring till ett institut som beskrivet ovan, utan kan sannolikt genomföras inom ordinarie organisation eller som en utvidgning av exempelvis RTK som delvis har den rollen redan idag. Fokus för samordningen av de strategiska avdelningarna skulle dock vara den samma; att förutsättningslöst genomföra åtminstone fyrstegsprincipen (ej reglerad i lag) och helst även förstudien (reglerad i separata sektorslagar för väg respektive järnväg).

En farhåga med detta förslag är att det skapar ytterligare en instans och därmed ytterligare en aktör i systemet. En vidareutveckling av detta förslag måste således göras med utgångspunkt från just effektivisering.

¹⁴⁵ SIKA rapport 2005:11



5.3.3.2 Samordna aktörer i tillfällig organisation

Projekt som berör flera kommuner, och därmed involverar många aktörer, kan med fördel samordnas i en tillfällig organisation med mandat att driva processen. Det kan vara ett konsortium eller kommunalt bolag eller dylikt. Effektiviseringsvinsten är att skapa ett forum med utgångspunkt från platsen där aktörerna kan ringa in gemensamma frågor och skiljelinjer samt delegera arbetet till en aktör istället för att dubbelutreda i flera organisationer. Detta förslag har många förebilder (t.ex. Älvstranden Utveckling AB, i Göteborg) och skulle kunna utvecklas och användas med större systematik.

5.3.3.3 Ta fram gemensamma planeringsförutsättningar

Motsvarande projekt som nämns i stycket ovan kan effektiviseras även utan att aktörerna skapar en formaliserad plattform som ovan beskrivet. Ett enklare förslag av samma karaktär handlar om att ta fram gemensamma handlingar som beslutas om och som sedan kan ligga till grund för planering i respektive kommun eller organisation. Exempel där gemensamma planeringsförutsättningar tagits fram på ett tidigt stadium i planeringsprocessen är Norra Station, Flemingsberg, Kungens kurva, Kista E18.

5.3.4 Användande av metoder för strukturerade dialoger i olika skeden ¹⁴⁶

Planeringsfrågor som är dåligt förankrade hos allmänhet och andra intressenter riskerar ofta att stoppas upp av mer eller mindre välmotiverade protester, överklaganden och i värsta fall populism. Existerande planlagstiftning lägger stor principiell vikt vid utställning, remiss och diskussion. I allt fler sammanhang har det i samhällsplaneringen visat sig vara effektivt med dialoger och samtalsprocesser som metod för att nå samförståndslösningar.

Det finns många goda skäl att använda strukturerade dialog- och samtalsformer i samhällsplaneringen. Erfarenheterna och tillämpningsområdena av strukturerade dialoger blir fler och fler. Resultaten av dialogerna är lovande i fråga om att identifiera och utvärdera alternativa konkreta lösningar, men också i fråga om att skapa ett bredare engagemang och en bättre förankring av känsliga och komplexa planeringsfrågor. En stor fördel med strukturerade dialoger är att de kan resultera i balanserade kompromisslösningar mellan olika intressen.

Metoden att arbeta med strukturerade dialoger kan bedömas ha en stor potential också i den komplexa miljö som utgörs av storstädernas utveckling.

¹⁴⁶ Vägverkets Forskning och Utvecklingsprojekt "Storstad – Samtal om problem och lösningar" (2005)



5.3.4.1 Möjligheter och begränsningar med dialog

Dialoger kan vara en möjlighet att få en snabbare planerings- och beslutsprocess. Metoden medverkar till att skapa mindre motsättningar och större samsyn än vad som ofta är fallet i storstadsplaneringen idag. Därigenom kan antal överklaganden reduceras och tid och pengar sparas.

Dialogen kan inte upphäva de genuina målkonflikter som ofta är fallet inom storstadsplaneringen, men den kan skapa bättre förutsättningar förståelse, acceptans och enighet. Den stora fördelen med dialog är således att den kan resultera i en balanserad kompromisslösning.

5.3.4.2 Definition av dialog

En dialog är ett av flera sätt att kommunicera mellan projektägare, myndigheter, lokala organ och allmänheten i syfte att åstadkomma förankring och lärande. Dialogen bör dock ses som en särskild metod och det är viktigt att enas om en tydlig definition av begreppet. Det finns ingen allmänt accepterad definition av vad en dialog inom samhällsplaneringen är, men det kan vara på sin plats att försöka avgränsa vad begreppet står för.

- *Kriterium nr 1* är att en dialog i samhällsplaneringen bör utgöra en del i en reell beslutsprocess där medverkande intressenter inom givna ramar har fått förtroende och möjligheter att påverka val av lösning eller inriktning.
- *Kriterium nr 2* är att en dialog baseras på lärande mellan medverkande intressenter och lärande om samhällsnytta i helhetsperspektiv
- *Kriterium nummer 3* är att en dialog baseras på intressenternas samtidiga närvaro
- *Kriterium nummer 4* är att en dialog baseras på kreativitet

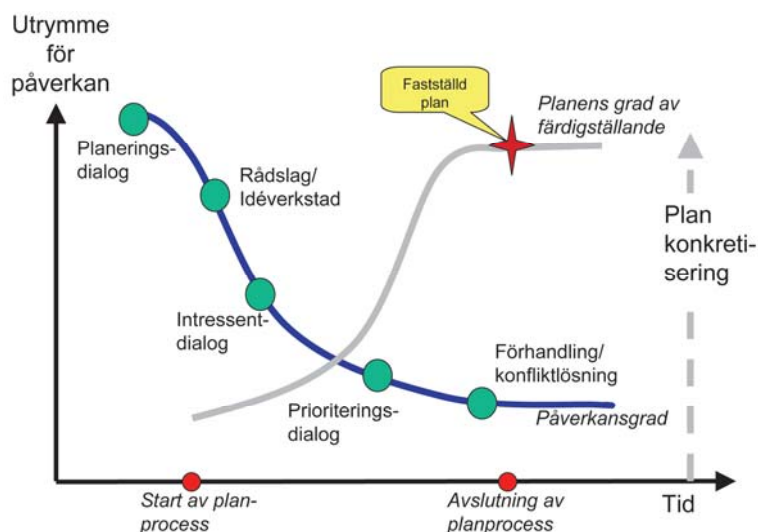


- *Kriterium nummer 5* är att en dialog drivs av en oberoende processledare
Samtidigt bör det betonas att en dialog är en del av en större planerings- och kommunikationsprocess.

5.3.4.3 Val av dialogmetod

Det finns en mängd olika former av strukturerade samtalsformer. Det finns inget rätt eller fel utan det krävs alltid en situationsanpassning. Följande fyra är exempel på olika metodiker som kan användas i olika skeden i en planeringscykel:

- rådslag – som kan tillämpas i situationer när både mål och handlingsalternativ är öppna. Det kan t ex handla om att i dialog med boende och aktörer inom ett område lägga fast inriktning och hållpunkter för ett kommande förändrings- och utvecklingsarbete.
- intressentdialog – som är väl lämpad när det finns beslut om att göra förändringar och övergripande mål för förändringen, men det samtidigt finns en stor öppenhet om vilken lösning som skall väljas. Utgångspunkten kan t ex vara: området ska bebyggas; tillgängligheten för trafikanter ska förbättras; luftföroreningarna måste minska etc.: Frågan är *hur?* Den så kallade charette - metoden är ett exempel på en intressentdialog, ett annat exempel är metoden dialogprojekt.
- prioriteringsdialog – som lämpar sig när handlingsalternativen är begränsade och frågeställningen är vilket alternativ som ska prioriteras. Multikriterieanalys kan vara ett bra instrument vid dialoger om prioritering och konsekvensbeskrivning.
- förhandling/konfliktmedling – som tillämpas när två alternativ/motstående intressen står mot varandra i en relativt långt gången planeringsprocess.





Oavsett samtalsformen och dess syfte finns vissa gemensamma punkter som är viktiga att säkerställa för att åstadkomma ett bra resultat. Hur framgångsrik dialogen blir beror till stor del på hur samtalet har förberetts samt hur efterarbetet genomförs.



6 Källförteckning

Lagar etc.

Banlagen (1995:1649) egentligen, Förordning om byggande av järnväg (1995:1649)

Farledslagen (1983:293)

Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Järnvägslagen (2004:519)

Kommunallagen (1991:900)

Kulturminneslagen 1988:950)

Luftfartslagen (1957:297)

Miljöbalken (1998:808)

Plan- och bygglagen (1987:10)

Väggkungörelse (1971:954)

Väglagen (1971:948)

Övriga skriftliga källor

”Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter” Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992

Emmelin, L. & Lerman, P. (2004). Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? Karlskrona

En effektivare miljöprövning - Delbetänkande från Miljöbalkskommittén, SOU 2003:124.

Finska miljöministeriet, ”Generalplanens innehåll och utformning”, 2006

Fransson, Pontus 2004 ”Överklagande av arbetsplaner för vägar”, KTH Fastighetsvetenskap

”Får jag lov? Om planering och byggande” Del 1 och 2, Slutbetänkande av PBL-kommittén. SOU 2005:77

Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. Prop. 1997/98:90

Hedlund, A. & Kjellander, C. (2007). MKB – Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning.

Studentlitteratur.

Henecke, Birgitta och Olander, Stefan. Missnöjda medborgares säkerhetsventil? En studie av överklagade detaljplaner. Lunds Universitet 2003

Karlsson, Anna (2002) ” Studie av nordisk nationell planering och framtidsstudier”,

Lagtolken AB, ”Praxis om MKB”, Augusti 2007.

Miljöministeriet i Danmark, ”Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen” – 2009, ISBN 87-91826-00-4.

Miljöbalkskommitténs slutbetänkande SOU 2005:59

Naturvårdsverkets handbok och allmänna råd

NUTEK-Rapport 2007:08 ”Vad kostar det att vänta – en kontrafaktisk analys”



Regeringens proposition 2006/07:122 "Ett första steg för en enklare plan- och bygglag"

Regionplan- och Trafikkontoret "En modern nationell storstadspolitik" Remiss-handling 5:2003.

SIKA rapport 2005:11 "Fyrstegsprincipen - Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss?"

Stockholms Handelskammare analys, 2007 : 5 ISSN 1654-1758

Vejdirektoratet i Danmark, "En vej bliver til"

Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner, VVFS 2007:223

Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m m i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner VVFS 2001:18 (upphävd)

Vägverket (2002). Handbok Miljökonsekvensbeskrivning – Del 1 Regler och bestämmelser. Vägverkets handbok "Förstudie" publikation 2002:46

Vägverkets Forskning och Utvecklingsprojekt "Storstad – Samtal om problem och lösningar" (2005)

Westerlund, Staffan. "Hur MKB växte fram och utvecklades i USA", I M I R Institutet för miljörett, 1999

Westerlund, Staffan. (2006). Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) från miljö-rättslig synpunkt.

Östergård, Niels, "Den nye planlovreform", Byplan, 4-2005

Hemsidor

<http://www.banverket.se/sv/Amnen/Aktuella-projekt/Projektupplagg.aspx> 2007-09-21

Länsstyrelsen i Hallandslän. www.n.lst.se 2007-10-24

Vägverket: Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Del 1 Regler

och bestämmelser. Publikation 2002:41. Borlänge 2002

Finska miljöministeriets hemsida

Landskapsförbundet hemsida - <http://www.reg.fi>

Finska kommunikationsministeriets hemsida

Danska miljöministeriet www2.sns.dk/udgivelser/2006/

Danska Vejdirektoratet www.vejdirektoratet.dk.

<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyguidance/> Planning for a Sustainable Future: White Paper, published 21 May 2007, 978 0 10 170942 2

<http://www.epa.gov/compliance/nepa/>

<http://www.regeringsratten.se>

Muntliga källor - intervjuer

Claes Halling, Länsstyrelsen i Stockholm

Carl-Gustaf Hagander, Länsstyrelsen i Stockholm



Bo Nilsson, advokatfirman Åberg & co
Magnus Nilsson, Naturskyddsföreningen
Tomas Enqvist, Stockholms stadsbyggnadskontor
Ingmarie Ahlberg, Stockholms stads exploateringskontor
Elisabet Bodin, Näringsdepartementet
Riggert Andersson, Vägverket Region Stockholm
Kerstin Örtengren, Vägverket Region Stockholm
Hans Frisk, Vägverkets Huvudkontor, Kontoret för förvaltningsrätt (Iuf)



Bilaga Frågeformulär

Personerna listade ovan intervjuades under de tre första veckorna i september 2007. Dessa frågor ställdes vid intervjun. De intervjuade hade sedan möjlighet att läsa ett första utkast av summering av intervjuerna samt minnesanteckningar från sin intervju och godkänna dessa.

Aktuella frågeställningar

1. I vilken/vilka transportinfrastruktursatsningar har du varit inblandad i och vilken roll/roller har du haft?
2. Tycker du, utifrån dina erfarenheter, att den fysiska planeringsprocessen som helhet för transportinfrastruktur är effektiv? (om Ja, kan den effektiviseras ytterligare?)
3. I vilket avseende eller delmoment är processen ineffektiv?
4. Vilket ansvar i processen hade du i de satsningar du varit inblandad?
5. Skulle du eller andra inblandade kunna gjort något annorlunda?
6. Vilka av de hypoteser till effektiviseringsförluster som listas nedan anser du bäst stämmer med din bild? Vilka hypoteser stämmer inte alls/är myter?
7. Vilken strategi till samordning mellan lagstiftningarna (se ännu längre ned) ser du som den bästa?
8. Övriga synpunkter på hur lagstiftning och planeringsprocess fungerar.
9. Har du några tips på litteratur/undersökningar/personer som vi borde fånga in för att få en rättvis bild av problemområdet?

Hittills¹⁴⁷ har vi kunnat ringa in en rad hypoteser till varför processen blir ineffektiv

- Överlappande lagstiftning (främst PBL, miljöbalken, vägslag och järnvägslag) vad gäller prövning av en fråga under processens gång.
- Överlappande lagstiftning (främst PBL, miljöbalken, vägslag och järnvägslag) vad gäller överklaganden.
- Defensiv hållning i vägslag och järnvägslag som hindrar diskussion om ändamålet.
- Bristande samsyn mellan inblandade aktörer.
- Brister i samarbetet mellan aktörerna.
- Otydlig maktfördelning (uppdrag/ansvar – styrmedel) mellan olika aktörer (t.ex. stat/region och kommun.)
- Långa handläggningstider på grund av lagstiftade tidsrymder
- Långa handläggningstider på grund av bristande kompetens/organisation
- Långa handläggningstider på grund av omfattande krav på redovisning av olika sakområden, konsekvenser m.m.

¹⁴⁷ D.v.s. initialt i utredningsarbetet



- Långa handläggningstider på grund av otydliga krav på redovisning av olika sakområden, konsekvenser m.m.
- ”Överanvändning” av MKB
- ”Övertolkning” av tillståndsprövning enligt 17 Kap miljöbalken.
- Överklaganden som skjuter in sig på ”fel saker” d.v.s. formaliteter istället för sakfrågan
- Miljöorganisationernas särställning vid överklagande.

PBL-kommitténs förslag till strategier vid effektivisering i lagstiftningen:

- Samordningsstrategin bygger på att lagarna liknar varandra och att förändringar syftar till att utveckla den gemensamma basen av regler. Kommuner och trafikverk får enas om vilken slags planering som ska användas i ett visst fall, s.k. valbart planinstitut. Förenklingen består i ett minskat antal samråds- och planeringsprocesser, dessutom skulle en helhetssyn och en samlad bedömning främjas genom det bredare perspektiv som finns i PBL, kompletterat med de speciella frågor som väcks av respektive trafikslag.
- Renodlingsstrategin bygger istället på de olikheter som finns och att ändringar ska förtydliga hur lagarna kompletterar varandra. En variant är att trafikbesluten endast blir genomförandeariktade och att miljöprövningen ersätter sektorsbesluten. Förenklingen består i att dubbleringar tas bort och det ges dessutom möjlighet till fördjupad kunskap om specialfrågor i respektive prövning.
- Den minimala strategin bygger på en kombination av de ovanstående utan att gå så långt som de föreslår. Systemet skulle vara kvar som idag men förändringar åstadkommas genom att ta bort vissa krav eller genom hänvisningar som medger utbytbara funktioner eller anvisar viss funktion t.ex: ta bort krav på lov enligt PBL eller miljöbalksprövningar; att i trafiksektorn införa den begränsning av klagorätten som finns i PBL, d.v.s. till aktörer som yttrat sig skriftligen under utställning; skapa hänvisningar till t.ex. samråd och utställning som uppfyller krav i en annan lag; använd samma MKB-dokument i fler procedurer.



WSP är ett globalt företag som erbjuder kvalificerade konsulttjänster för samhälle och miljö. Med drygt 100 kontor världen över och totalt 7 000 medarbetare är WSP ett av de största konsultföretagen i Europa och bland de tio största i världen. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i Storbritannien och Sverige, men också i övriga Europa, USA, Afrika och Asien.

I Sverige är WSP ett rikstäckande konsultföretag med ca 2000 medarbetare. Verksamheten bedrivs inom följande affärsområden: WSP Arkitektur, WSP Analys & Strategi, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.