

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Er referens  
N2010/5737/TE

Diarienummer  
Utr 2010/41  
Datum  
2010-12-01

## Yttrande över effektivare planering av vägar och järnvägar

Trafikanalys har uppmanats att yttra sig över Transportinfrastrukturkommitténs betänkande (SOU 2010:57).

### Generella synpunkter och sammanfattning

Trafikanalys anser att Transportinfrastrukturkommitténs betänkande i stora delar är väl genomarbetat och att det innehåller många bra analyser och förslag. Konsekvensanalysen visar att förslagen är samhällsekonomiskt försvarbara och att de är gynnsamma för både enskilda medborgare, stat och kommun samt för jämställdhet och miljö.

Trafikanalys instämmer med kommitténs utgångspunkt att många infrastrukturprojekt är utdragna i tiden och att dagens processer inte verkar för att effektivisera och förenkla planeringen. Vi vill ändå påpeka att det får anses oklart om det i huvudsak är nuvarande lagstiftning som leder till de utdragna processerna och att orsaken inte står att finna i ineffektiviteter i och mellan genomförandestegen.

Trafikanalys välkomnar att kravet på MKB slopas för små ombyggnationer i befintlig infrastruktur.

Trafikanalys efterlyser tydligare definitioner i följande fall där förenklingar och undantag föreslås:

- Åtgärder som inte kräver MKB.
- Åtgärder som är undantagna ur lagkraven genom att de inte medför mer än marginell påverkan.
- Undantag från krav på kungörelse (Väglag 17b § och Järnvägslag 2 kap 14 §).

Det kan finnas en risk för rättsosäkerhet och godtycklighet eftersom dessa förenklingar och undantag på lagkrav är otydligt definierade och det blir upp till varje väg- eller järnvägsbyggare att själv göra bedömningen.

Trafikanalys ställer sig bakom förslaget att fastighetsägare enligt förslaget i väglagen 55 a och b § ska ha rätt att få fastighet inlöst.

Trafikanalys anser att det varit önskvärt att kommittén analyserat en sammanslagning av väg- och banlagen.

Enligt instruktionen har Trafikanalys till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och

genomförda åtgärder inom transportområdet. Om hela eller delar av utredningens förslag genomförs är därför Trafikanalys väl lämpat att utvärdera effekterna av dessa.

### **Fyrstegsprincipen**

Kommittén diskuterar i sitt förslag fyrstegsprincipen och påtalar vikten av förberedande studier i den ekonomiska planeringen samt i den kommunala fysiska planeringen. Vi delar uppfattningen att det är viktigt att analyser utifrån fyrstegsprincipen utförs och att berörda aktörer och intressenter ges möjlighet att delta.

I avsnitt 6.5 utgår kommittén från att man i den förberedande analysen har identifierat vilket transportproblem åtgärden skall tillgodose samt vilka förutsättningar i form av samhällsstruktur, miljö, etc. som gäller. Vi saknar dock författningsförslag för detta och för hur analyser och underlag i tidigare skeden skall överföras och avspegla sig i den fysiska planeringsprocessen. Vi anser att det inte räcker att påtala vikten av detta, utan att det som behandlas också måste avspegla sig konkret.

Möjligheten för Trafikanalys att granska om Trafikverket tillämpat fyrstegsprincipen som avsett är till del också avhängigt att Trafikverket har ett tydligt uppdrag i detta avseende.

### **Föreslagen planeringsprocess**

Trafikanalys anser att den fysiska planeringen endast skall kunna påbörjas efter en ordentlig utredning av problem och förutsättningar på systemnivå samt en analys enligt fyrstegsprincipen av olika tänkbara åtgärder har utförts. Åtgärder som inte omfattas av denna typ av utredningar skall alltså inte kunna lyftas till den fysiska planeringsprocessen.

I betänkandet beskrivs hur planeringsprocessen skall inriktas på att ta fram, bearbeta och analysera underlag, samt fördjupa och komplettera de översiktliga utgångspunkterna och förutsättningarna för planeringen. Vi anser detta vara en bra ambition, men saknar stöd även för detta i den föreslagna lagtexten.

### **Tidigt samråd**

Enligt gällande lagstiftning sker planering av väg och järnväg av flera olika aktörer utifrån skilda lagar. Det innebär att samråd avseende en och samma järnväg eller väg sker vid många olika tillfällen. Transportinfrastrukturstyrelsens förslag med en sammanhållen planeringsprocess bidrar sannolikt till att göra planeringsprocessen mer överblickbar. Processen kommer att förenklas genom att även väg kan byggas inom ramen för en järnvägsplan och vice versa. Detta betyder att två processer med samråd och beslut kan ersättas med en. Däremot är det mer oklart hur kommittén tänker sig att samråden ska fungera, hur ofta och när de skall genomföras.

Väl genomförda samråd bidrar till att minska antalet överklaganden och därmed förkorta planeringstiden. Dels genom att kloka synpunkter som förbättrar förslagen kan fångas upp, men även genom att samråden kan bidra till att öka förståelsen för att en åtgärd genomförs. Det hade därför varit önskvärt om kommittén i större utsträckning hade utvecklat synen på hur samråd med allmänheten rent praktiskt bör gå till.

I princip är det positivt att samrådsprocessen påbörjas innan val är låsta eftersom det då fortfarande finns en reell möjlighet att påverka. I avsnitt 6.5 diskuteras också möjligheter för

att samrådet med framförallt allmänheten kan få en annan inriktning om inledningen av planprocessen inriktas på att ta fram och bearbeta underlag istället för att redovisa alternativa terrängkorridorer, sträckningar eller liknande. Det kan dock vara svårt att väcka intresset hos allmänheten med ett alltför diffust formulerat förslag. I kommitténs förslag är det också oklart hur detaljerade åtgärderna från den ekonomiska planeringen kommer att vara.

Klart är att det kommer att vara ett åtgärdspaket motsvarande steg tre eller fyra i fyrstegsprincipen. Riktigt radikalt vore givetvis om inte trafikslaget är fastlåst innan det första samrådet, men det är möjligt att kvalitén på samrådet ökar om den diskuterade åtgärden är lite mer konkret. Materialet som ligger till grund för åtgärdsvalet enligt fyrstegsprincipen bör användas vid samråden. Inför varje samrådsmöte är det viktigt att samrådets syfte klargörs, exempelvis om samrådet skall inhämta förslag på sträckningar, utformning etc.

I kommitténs förslag till konkreta lagändringar återfinns inget av det som diskuteras i betänkandet, varken om innehåll eller att samråd skall hållas vid flera tillfällen. Det enda som stadgas i lagförslaget är att samrådet "skall inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behov i det enskilda fallet" (väglagen 14c § och banlagen 2 kap 3 §). Trafikanalys befarar att detta kan leda till att berörd allmänhet endast får tillfälle att yttra sig en gång före kungörelsen, och med varierande tekniskt och rumsligt innehåll.

### **Tillåtlighet**

Enligt betänkandets förslag ges Trafikverket ett större mandat med avseende på tillåtlighetsprövning enligt Miljöbalken. I nuvarande lagstiftning ska exempelvis nya motorvägar och motortrafikleder tillåtlighetsprövas. Kommittén föreslår med en ändring av 17 kap Miljöbalken att Trafikverket istället självständigt ska avgöra behovet av tillåtlighetsprövning. Detta skulle kunna innebära en utvidgning av förfarandet med tillåtlighetsprövning, vilket är positivt genom att det möjliggör tillåtlighetsprövning även av andra komplicerade projekt än de som idag anges i Miljöbalken. Trafikanalys kan å andra sidan se en ökad risk att projekt som är stora och komplicerade, och därför bör tillåtlighetsprövas, ändå kan undantas från detta med nuvarande förslag till lagtext.

Enligt förslaget ska Trafikverket ta ställning till vilka utbyggnadsalternativ som är rimliga och även rangordna dessa, samt ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Trafikanalys är positiv till förslaget att regeringen ska ta ställning till flera olika alternativ istället för att yttra sig kring ett enda alternativ. Vi hade dock önskat att det hade framgått att rangordningen ska utgå från de transportpolitiska målen.

### **MKB**

Kommittén har övervägt om Trafikverket istället för länsstyrelsen ska kunna utföra godkännandeprovning av MKB i samband med Trafikverkets fastställande av plan. Man har dock avfärdat detta med hänvisning till att det är för sent i processen vilket skulle kunna ge betydande tidsutdräkt om länsstyrelsen skulle ha invändningar eller om MKB inte fick godkänt. Vi ställer oss bakom kommitténs slutsats och vill också tillägga att det förutom ovan nämnda skäl också är bra att en oberoende part granskar miljökonsekvensbeskrivningen.

Planeringen av ett väg- eller järnvägsprojekts hela sträcka kan delas in i flera delsträckor. Kommittén påpekar vikten av att planeringen och provningen enligt väglagen och banlagen avser hela det projekt som avses byggas när det gäller mer omfattande projekt. Kommittén

påpekar att under planering och prövning av större projekt måste det kunna göras en bedömning av helheten. Detta innebär i vissa fall att planredovisningen av flera nya delsträckor behöver behandlas och prövas samtidigt. Trafikanalys ansluter sig till denna ståndpunkt, men anser att det bör analyseras om det finns skäl att lagreglera detta.

Det behövs enligt förslaget (väglagen 16b § resp. banlagen 2 kap 10 §) ingen MKB om planen avser åtgärder som har eller ska prövas genom detaljplan enligt PBL alternativt inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Trafikanalys tillstyrker förslaget att det i många fall vid mindre åtgärder inte är relevant att utföra miljökonsekvensbedömning (inklusive beskrivning). Vi anser dock att begreppet "betydande miljöpåverkan" bör definieras.

Parallellt med diskussionen om *när* MKB skall utföras kunde det också vara på sin plats att följa upp och utvärdera *hur* miljökonsekvensbedömningar genomförs och godkänns.

### **Mindre åtgärder**

Enligt betänkandet (väglagen 10 § respektive banlagen 2 §) anges att lagen skall tillämpas på byggande av väg eller järnväg. Om åtgärden avser befintlig väg/järnväg skall den ej räknas som byggande av väg/järnväg om den inte antas medföra mer än marginell påverkan, och mark eller annat utrymme ej behöver tas i anspråk med tvång.

Vi ställer oss bakom förslaget men ser gärna ett förtydligande av hur åtgärder med "marginell påverkan" definieras liksom hur eventuella kumulativa effekter och synergieffekter ska hanteras.

### **Överklaganden**

Inom ramen för väg- respektive banlagen fattas enbart ett beslut som kan överklagas, nämligen beslutet att fastställa en väg- eller järnvägsplan. Det stora antalet möjligheter att överklaga återfinns inom ramen för PBL och Miljöbalken. Utifrån den enskildes perspektiv är det av mindre betydelse från vilket lagrum som möjligheten att överklaga härrör. Vi konstaterar att direktiven för Transportinfrastrukturstyrelsen när det gäller överklagande inskränktes till överklagandemöjligheterna inom väg- respektive banlagen.

### **Kommentarer på konsekvensutredningen**

Kommitténs konsekvensutredning innehåller en samhällsekonomisk bedömning som grundas på en uppskattning av att planeringstiden generellt blir ett år kortare. Då kommer den samhällsekonomiska nyttan av att genomföra samtliga nytillkommande objekt i den nationella planen uppgå till ytterligare 1,35 miljarder. Transportinfrastrukturstyrelsen menar att detta är lågt räknat då förslagen kan medföra en förkortning av planeringstiden med upp till två år. Utredningen pekar också på att besparingarna sannolikt är större genom att det kan finnas systemeffekter som utredningen inte mäktat med att kvantifiera på grund av tidsbrist. Exempel på sådana effekter är att vissa infrastrukturinvesteringar kan vara en förutsättning för att genomföra viktiga stadsutvecklingsprojekt eller för en industrietablering. Idén är att detta ska ge en hävstångseffekt och skapa nya nyttor för det omgivande samhället. Trafikanalys anser att det är klokt att bortse från dessa effekter eftersom kunskapen om dessa regionala effekter ännu är relativt begränsade. De få seriösa studier som ändå genomförts pekar mot ganska små regionala effekter utöver omfördelningseffekter.

Trafikanalys finner att kostnaderna för att genomföra förslagen är sparsamt belysta. Faktum är att i sammanfattningen av de ekonomiska konsekvenserna återfinns ingen kostnadspost överhuvudtaget.

I övriga delar belyser konsekvensanalysen förslagets påverkan på stat, kommun, enskilda, företag, jämställdhet och miljö. Även i dessa delar ger konsekvensanalysen stöd för att genomföra Transportinfrastrukturkommitténs förslag.

### **Två lagar?**

Transportinfrastrukturkommittén konstaterar att det är relativt vanligt att det vid byggande av järnväg även behöver vidtas åtgärder som regleras inom ramen för väglagen. Med dagens regler medför detta att det krävs två separata processer, en för utbyggnad enligt väglag och en för utbyggnad enligt banlag. Detta medför även att det kommer att ges två möjligheter till överklaganden, vilket kan förlänga planeringsprocessen. Kommittén föreslår därför att det ska bli möjligt att bygga väg inom ramen för banlagen för vägsträckor som uppkommer som en följd av järnvägsbyggandet. På motsvarande vis ska det även bli möjligt att bygga järnväg inom ramen för väglagen. Detta innebär att det endast kommer att fattas ett beslut enligt en lag om att fastställa en plan, och att denna plan reglerar både väg och järnväg.

Därtill har Transportinfrastrukturkommittén även identifierat ett behov av en samordningsbestämmelse för projekt som gäller både väg- och järnväg, men där varken väg- eller järnvägsåtgärderna kan ses som en följdåtgärd. I detta fall handlar det om att planera för väg och järnväg inom samma geografiska område. Det handlar dock inte om att ersätta den ena lagen med den andra utan att ban- respektive väglagen används vid tillämpbara delar, men att detta kan ske inom samma projektorganisation.

Trafikanalys hade önskat att kommittén analyserat möjligheter och konsekvenser av en sammanslagning av de två lagarna, istället för att "bakvägen" integrera dem. I betänkandet går det inte att finna några skäl till varför det vore olämpligt att lägga samman lagarna. Tidigare skilde sig reglerna åt beträffande markinlösen, men där föreslår nu kommittén att regelverken ska harmoniseras. Med undantag för att det kan finnas vissa regler av teknisk natur som skiljer sig mellan väg och järnväg är det en fördel om reglerna är harmoniserade och återfinns inom samma lag. Med en gemensam lag för både väg och järnväg skulle det bli mer lättöverskådligt och inte heller behövas några särregler när de olika lagstiftningarna ska tillämpas på respektive trafikslag. Skiljande regler av teknisk natur kan hanteras genom egna avsnitt i samma lag.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande. Titti de Verdier och Backa Fredrik Brandt har varit föredragande. Avdelningschef Gunnar Eriksson har också deltagit i ärendets beredning.



Brita Saxton  
generaldirektör

