



RIKSREVISIONEN

2012-11-21

Hantering av statliga intressen vid den fysiska planeringen av vägar och järnvägar

Pm för infrastrukturprogrammets slutrapport

1	<i>Inledning</i>	3
1.1	Motiv	3
1.2	Syfte	3
1.3	Begreppet statliga intressen	4
1.4	Avgränsningar	5
1.5	Disposition	5
1.6	Genomförande	6
2	<i>Fysisk planering av vägar och järnvägar</i>	7
2.1	Lagstiftningen	7
2.2	Transportpolitiska mål	8
2.3	Fysisk planering i tre skeden	8
2.4	Miljökonsekvensbeskrivning för infrastruktur och följdverksamheter	10
2.5	Myndigheternas medverkan i processen	11
3	<i>Besluts- och planeringsunderlag</i>	13
3.1	Brister i underlag enligt länsstyrelserna	14
3.2	Trafikverkets styrning och kvalitetssäkring	15
3.3	Länsstyrelsens samråd och granskning	17
3.4	Sektorsmyndigheternas samråd	18
3.5	Fallstudieexempel: E45 Älvängen–Trollhättan	20
4	<i>Avvägningar vid fastställande av planer</i>	21
4.1	Rollfördelning och beslutskriterier vid avvägningar	21
4.2	Villkorsutformning	24
5	<i>Hantering av separata prövningar</i>	24
5.1	Fallstudieexempel: Motala–Mjölby	26
6	<i>Uppföljning av statliga intressen</i>	27
6.1	Trafikverkets uppföljning	27
6.2	Länsstyrelsens uppföljning	28
7	<i>Nytt planeringssystem för transportinfrastruktur</i>	28

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat om statens intressen bevakas och tillvaratas effektivt i den fysiska planeringen av vägar och järnvägar. Resultatet av granskningen presenteras i denna pm.

1.1 Motiv

Ett motiv för att granska den fysiska planeringsprocessen är att den inte tidigare har granskats närmare inom ramen för Riksrevisionens infrastrukturprogram. Mot bakgrund av de konflikter som alltid uppstår mellan olika intressen i väg- och järnvägsprojekt, och de prioriteringar som måste göras med anledning av detta, är planeringsprocessen ett viktigt område att täcka upp.

Tidigare granskningar har visat på brister i Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag. Bristerna i planeringsunderlagen röranalyser och bedömningar av infrastrukturprojektens miljöpåverkan samt de åtgärdsalternativ som myndigheterna har presenterat för att lösa transportbehoven.¹ Tidigare granskningar har konstaterat brister i länsstyrelsernas arbete med att bevaka statens intressen i samhälls- och infrastrukturplaneringen.² Styrningen från regeringen och sektorsmyndigheterna på miljö- och kulturmiljöområdet har funnits vara ottydlig, något som kan ha försämrat förutsättningarna för länsstyrelsen att tillvarata statliga intressen i planeringen.³

1.2 Syfte

Huvudsyftet med granskningen har varit att undersöka om staten (regeringen, Trafikverket, sektorsmyndigheterna, länsstyrelsen) bevakar och tar om hand statens allmänna intressen i enlighet med lagstiftning och dess intentioner, samt om den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen inom området är ändamålsenlig och effektiv. Med ändamålsenlig och effektiv avser Riksrevisionen här att de myndigheter som har intressen att bevaka i planeringen av vägar och järnvägar också ges möjlighet att framföra dessa i planeringsprocessen, att så sker samt att intressena omhändertaras. I de fall det är fråga om motstående statliga intressen ska dessa avvägas mot varandra på ett transparent sätt.

Följande övergripande revisionsfråga ställs:

Säkerställs en effektiv hantering av olika statliga intressen i den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt?

¹ RRV 1996:29, *Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken*; Riksdagens revisorer, 1999/2000: RR2, *Riksdagens revisorers förslag angående Vägverket, Banverket och miljön*.

² RRV 1996:29, *Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken*; Riksdagens revisorer, 1999/2000: RR2, *Riksdagens revisorers förslag angående Vägverket, Banverket och miljön*; RRV 1997:47, *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring*; RiR 2005:12, *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen*.

³ RiR 2009:5, *Effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller*; RiR 2011:22, *Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?*

Inom ramen för den övergripande revisionsfrågan formuleras följande delfrågor:

Genomför Trafikverket den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt effektivt och i enlighet med lagstiftningen och andra styrdokument?

Medverkar sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna i den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt effektivt och i enlighet med lagstiftningen och andra styrdokument?

Följer regeringen upp och styr myndigheternas medverkan i den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt på ett ändamålsenligt sätt?

1.3 Begreppet statliga intressen

Fokus i granskningen ligger på bevakning och tillvaratagande av statliga intressen i den fysiska planeringen av väg och järnväg. I planeringsprocessen hanteras både enskilda och allmänna intressen, och skiljelinjen mellan dessa är ofta diffus.⁴ Begreppet statliga intressen avser allmänna intressen som statliga myndigheter har att bevaka och tillvarata enligt lagar och instruktioner.⁵ Allmänna intressen kan ha en nationell dimension eller vara av mer regional eller lokal karaktär.

Trafikverkets ansvar omfattar alla statliga intressen. Länsstyrelsens uppdrag omfattar i princip också alla statliga intressen, men dess roll och ansvar växlar mellan olika skeden i planeringsprocessen. Övriga sektorsmyndigheters ansvar utgår från deras respektive sakområde.

Statliga intressen är ett brett begrepp och vi bedömer att åtminstone följande områden eller kategorier innefattas i begreppet *statliga intressen*.⁶

- Effektiva transporter
- Människors hälsa
- Värdefulla natur- och kulturmiljöer
- Biologisk mångfald
- Kulturarv
- Stads- och landskapsbild
- Värdefulla samt vardagliga landskap
- Jämlika och goda sociala levnadsförhållanden
- Återvinning och återanvändning av energi och material
- God hushållning med mark, vatten och övrig fysisk miljö

⁴ Indelningen syftar på skillnaden mellan samhällets gemensamma nytta och strävan, och den hos enskilda personer, företag och organisationer.

⁵ I lagar som miljöbalken, plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg nämns en rad förhållanden och aspekter som kan utgöra allmänna intressen. Instruktionerna till Trafikverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, SGU, SGI och Boverket ger ytterligare underlag i frågan om vad som utgör ett allmänt intresse.

⁶ Jfr. Lindblom, Grönlund, Hedlund (2011), s. 26ff.

1.4 Avgränsningar

De transportpolitiska målen som regering och riksdag har slagit fast ska vara styrande för infrastrukturplaneringen. Dessa mål har två huvudkomponenter: funktionsmålet och hänsynsmålet. Ovan nämnda områden eller kategorier med statliga intressen faller under olika delar av de transportpolitiska målen.⁷

Förutsättningarna för att uppfylla funktionsmålet definieras i stor utsträckning i samband med den långsiktiga planeringen och andra insatser som föregår eller sker i inledningen av den fysiska planeringen. Detta sker exempelvis genom att fyrstegsprincipen tillämpas för att slå fast behovet av nyinvesteringar.⁸ Att ett nytt infrastrukturprojekt blir till bygger på att ett behov av ny infrastruktur har kunnat konstateras.

Sektorsintressen som sorteras under hänsynsmålet, som hälsa och natur- och kulturvärden, utreds därefter under den fysiska planeringens gång och behandlas på en allt mer detaljerad nivå i takt med att planeringsprocessen fortskrider. Detta innebär att prioriteringar måste göras mellan motstående intressen då konflikter uppdagas. Trafikverkets arbete på detta område är i stor utsträckning beroende av att kunskap och kompetens tillförs genom myndighetssamråd och myndighetssamverkan.

Riksrevisionens tydligaste problemindikationer utifrån granskningens inledande skede berör myndigheternas arbete i anslutning till det transportpolitiska hänsynsmålets områden. Granskningen har därför främst inriktats på denna del.

Riksrevisionen har inte granskat om myndigheterna gjort rätt bedömningar och rätt val av åtgärder utifrån det beslutsunderlag som funnits. Granskningens inriktning har istället varit att studera om och hur allmänna intressen tillvaratas i den fysiska planeringen. En viktig del i granskningen har varit att granska myndigheternas arbete med utgångspunkt i roll- och ansvarsfördelning.

Granskningen har koncentrerats till större väg- och järnvägsprojekt som planeras och genomförs av Trafikverket. De fallstudier som har valts ut är nu pågående projekt som genom sin storlek kräver regeringens tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken. Inom ramen för våra kontakter med länsstyrelser har dock även mindre projekt berörts.

Utgångspunkt för våra frågor till länsstyrelserna har varit projekt som länsstyrelsen lämnat samrådsyttrande över under åren 2006–2010. Granskningen av fallstudieprojekten har avgränsats till den planering som ägt rum efter att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999, även om projekten kan ha påbörjats långt tidigare.

1.5 Disposition

- Kapitel 2 ger en överblick av den fysiska planeringsprocessen och de viktigaste aktörerna som medverkar.
- De problem som granskningen uppmärksammat i samband med framtagandet av underlag förekommer både i utrednings- och plan-

⁷ Se avsnitt 2.2. för en mer utförlig beskrivning av de transportpolitiska målen.

⁸ Fyrstegsprincipen är en metod för åtgärdsval vid infrastrukturplanering som innebär att behovet av olika typer av åtgärder provas stegvis.

skedet, vilket tas upp i kapitel 3. (I förstudien sker planeringen på en övergripande nivå och detta skede behandlas därför endast kortfattat i denna underlagsrapport.)

- De viktigaste besluten i planeringsprocessen sker i och med tillåtighetsbeslutet och planfastställelsen. I kapitel 4 behandlas Trafikverkets fastställelsebeslut upp. Tillåtighetsbeslutet, som hanteras av regeringen, har endast översiktligt granskats.
- I kapitel 5 behandlas separata prövningar kring frågor som kräver särskilda tillstånd.
- Kapitel 6 handlar om Trafikverkets och länsstyrelsens uppföljning av statliga intressen.
- Kapitel 7 redogör för statens pågående utvecklingsarbete inom byggande av transportinfrastruktur, och hur granskningen förhåller sig till detta.

1.6 Genomförande

För att besvara frågan om huruvida statliga intressen beaktas i planeringsprocessen fokuserar granskningen både på framtagandet av planerings- och beslutsunderlag och på formerna för beslutsfattande (främst beslut om fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner). Flera olika metoder har använts för att samla in empiri till analysen. De lagar, förarbeten, myndighetsinstruktioner och övriga typer av riktlinjer som har betydelse för myndigheternas arbete har kartlagts och analyserats.

En huvudfallstudie har genomförts som berör motorvägsbygget E45 mellan Älvängen och Trollhättan. Riksrevisionen har ingående följt hur myndigheterna hanterat intressen som berörs av vägbygget. Fallstudien omfattar granskning av planeringsunderlag och samrådshandlingar samt intervjuer med berörda tjänstemän på olika myndigheter samt Trafikverkets konsulter. Utöver huvudfallstudien ingår även en jämförande fallstudie av ett järnvägsprojekt som innebär dubbelspårsutbyggnad mellan Motala och Mjölby. Fallstudierna syftar till att ge mer kunskap om planeringsunderlagets kvalitet och relevans, och myndigheternas förutsättningar att kunna göra en ändamålsenlig avvägning mellan statens intressen i planeringsprocessen.⁹ Endast de viktigaste iakttagelserna från fallstudierna tas upp. De redovisas i anslutning till de avsnitt där iakttagelserna är mest relevanta.

I granskningen av ändamålsenligheten i den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen mellan Trafikverket och länsstyrelsen har sju länsstyrelser besökts. Intervjuer har genomförts med planerings- och samordningsansvariga tjänstemän och med handläggare inom enskilda sakområden. Som grund för intervjuerna med länsstyrelser har konsulter från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) genomfört en enkätundersökning med samtliga länsstyrelser, på uppdrag av Riksrevisionen.

⁹ Fallstudiernas projekt har tidigare varit föremål för granskning, se RiR 2010:25 respektive RiR 2011:6.

Riksrevisionen bedömde att en enkätundersökning riktad till Trafikverkets projektledare skulle vara svår att genomföra och därför ge ett osäkert underlag. Istället skickades skriftliga frågor till Trafikverkets miljöspecialister som är verksamma inom den fysiska planeringen. Specialisterna har kompetens inom områden som buller, vibrationer, biologi, vatten, mark, avfall och kulturarv och har i uppgift att stödja Trafikverkets projektledare i dessa frågor. Frågorna till miljöspecialisterna berör bland annat kompetens, och roll- och ansvarsfördelning i förhållande till andra myndigheter. Tjänstemän inom Trafikverkets planeringsavdelning och tjänstemän involverade i den långsiktiga planeringen har också intervjuats.

Förutom Trafikverket och nämnda länsstyrelser har företrädare från ett urval av sektorsmyndigheter intervjuats om sin medverkan i planeringsprocessen. Dessa myndigheter är Naturvårdverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Statens geotekniska institut (SGI). Även företrädare för Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Kulturdepartementet har intervjuats.

Riksrevisionen har gett SLU i uppdrag att utifrån sin kompetens inom området brett analysera planeringssystemet, bland annat vad gäller aktörernas medverkan samt begreppet statliga intressen. SLU har redovisat sitt arbete i en underlagsrapport, *Statliga intressen i väg- och järnvägsprojekt*.¹⁰ SLU har även bidragit med kvalitetssäkring av Riksrevisionens analys.

2 Fysisk planering av vägar och järnvägar

Detta kapitel innehåller en redogörelse av den fysiska planeringsprocessen av vägar och järnvägar. De huvudsakliga lagarna som reglerar byggandet av transportinfrastruktur och de mål som riksdagen beslutat om för transportpolitiken redovisas i avsnitt 2.1 respektive 2.2. Därefter följer en beskrivning av planeringsprocessens olika skeden samt den funktion som miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) fyller i avsnitt 2.3 respektive 2.4. De involverade myndigheternas olika roller och ansvar tas upp i avsnitt 2.5.

2.1 Lagstiftningen

Den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Lagarna anger den fysiska planeringsprocessens olika skeden, ansvarsfördelning mellan myndigheter och vilka intressen som ska tillvaratas i planeringen. Planering av vägar och järnvägar berör också andra regelverk som miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900) och lag (1988:950) om kulturminnen m.m. (också kallad kulturminneslagen). Reglerna om byggande av väg och järnväg har starka kopplingar till miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder. I 1 kap. 3 § i budgetlagen (2011:203) och i 6 § förvaltningslagen (1986:223) anges all-

¹⁰ Lindblom, Grönlund, Hedlund (2011).

männan regler om effektivitet respektive samverkan inom statlig förvaltning som också har bäring på infrastrukturplaneringen. Det finns även bestämmelser om samverkan i instruktionerna för respektive myndighet som har uppgifter i planeringsprocessen.¹¹

2.2 Transportpolitiska mål

De transportpolitiska målen har som övergripande syfte att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Under det övergripande målet finns ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet handlar om tillgänglighet och betyder bland annat att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Hänsynsmålet (hänsyn till säkerhet, miljö och hälsorisker) syftar till att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska även bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Till de olika målen finns preciseringar.¹² Ansvaret att pröva och beakta dessa hänsyn i samband med planeringens olika skeden åvilar såväl Trafikverket som berörda sektormyndigheter och länsstyrelserna.¹³ Även kommunerna har att beakta dessa hänsyn i sin planering.

2.3 Fysisk planering i tre skeden

Planeringsprocessen för stora projekt är indelad i tre skeden – förstudie, utredning och plan. Utvecklingen ska gå från översiktlig planering till detaljplanering, och resultatet från ett planeringsskede ska ge utgångspunkterna för nästa.¹⁴ I planeringen av större projekt krävs också tillåtlighetsprovning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Planeringsunderlaget ska vara anpassat till de ställningstaganden som görs i olika skeden av ett projekt. Stora frågor som kan vara alternativskiljande för åtgärdsval, exempelvis val av vägsträckning, ska avhandlas tidigt. Sedan blir underlaget allt mer detaljerat efter hand. En generell princip är att allmänna intressen i större utsträckning ska hanteras tidigt medan enskilda intressen blir viktigare i senare skeden. Men i praktiken hanteras många allmänna intressen även i planskedet.

2.3.1 Förstudie

I förstudien identifieras och avgränsas transportbehovet, och en översiktlig utredning om olika väg- eller järnvägsalternativ inleds. Den så kallade fyrstegsprincipen innebär att även andra alternativ för att lösa transportbehovet ska utredas i detta skede.

Först kartläggs miljöförhållandena översiktligt utifrån redan tillgänglig information. Förutsättningar och genomförbarhet i övrigt vad gäller trafik,

¹¹ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket; förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket; förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet; förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning; förordning (2007:1056) med instruktion för Statens geotekniska institut; förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹² Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, s. 30.

¹³ De olika myndigheternas roller och ansvar beskrivs i avsnitt 2.5.

¹⁴ Väg- eller järnvägsutredning upprättas inte för mindre projekt.

teknik, ekonomi m.m. studeras översiktligt. Därefter beskrivs problem, förutsättningar samt tänkbara åtgärder och effekter. Ett samråd sker med bland annat länsstyrelsen, som även tar beslut om eventuell betydande miljöpåverkan.¹⁵ Ett sådant beslut påverkar omfattningen av samråd i den fortsatta planeringen. I detta skede kan beslut tas om att vissa alternativ, eller projektet som helhet, bedöms vara olämpligt och väljs då bort. Ingen miljökonsekvensbeskrivning tas fram i förstudien.

2.3.2 Väg- och järnvägsutredning

I en vägutredning eller järnvägsutredning preciseras, analyseras och utvärderas alternativa korridorer eller sträckningsalternativ, inklusive ett nollalternativ. Utredningen leder fram till ett ställningstagande om val av teknisk standard och lokalisering. Inom ramen för väg- eller järnvägsutredningen ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas av Trafikverket, som länsstyrelsen ska granska och godkänna.¹⁶ Vissa större projekt som innebär stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.¹⁷ Tillåtlighetsbeslutet slår fast förutsättningarna för den fortsatta planeringen av lokalisering inom en korridor och teknisk standard för en väg eller järnväg. Beslutet är även bindande för vissa typer av ärenden som prövas separat i planeringsprocessen.

2.3.3 Arbetsplan och järnvägsplan

Lokaliseringen inom en korridor och kompletterande åtgärder för genomförandet eller byggandet preciseras i en arbetsplan eller järnvägsplan. Trafikverket kungör planen, tar ställning till yttranden från myndigheter, kommuner och enskilda, och fastställer planen, enligt väg- eller banlagen. Sektormyndigheterna och länsstyrelserna får yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan. Länsstyrelsen ska ha godkänt Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas som underlag till planen. Vissa projekt kan kräva separata prövningar enligt till exempel 7 och 11 kap. miljöbalken eller kulturminneslagen, och dessa ska synkroniseras med planeringsprocessen. (Reglerna är olika beroende på typ av ärende.)

Motstående statliga intressen ska i det här skedet vägas av mot varandra av Trafikverket i samråd med länsstyrelsen och sektormyndigheterna. Vid denna fastställelseprövning ska det finnas ett tillräckligt underlag för att ta ställning till eller avväga statens olika intressen i projekten. I de fall det finns olika ståndpunkter har Trafikverket beslutanderätt, även ifråga om motstående riksintressen. Länsstyrelsen kan avstyrka planen och då hänskjuts frågan till regeringen. Villkor som ska uppfyllas före byggstart och under genomförandet av projektet ska ingå i den fastställda planen.

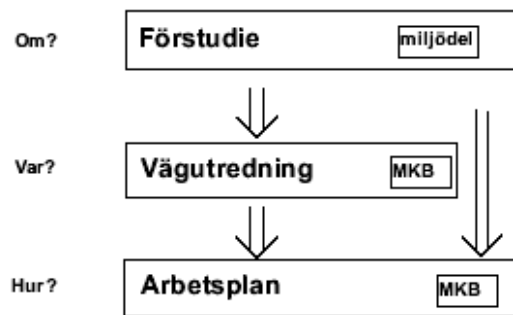
¹⁵ 14a § väglag (1971:948); 2 kap. 1 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹⁶ 14b § väglag (1971:948); 2 kap. 1a § lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹⁷ 18 § väglag (1971:948); 2 kap. 8 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

2.4 Miljökonsekvensbeskrivning för infrastruktur och följdverksamheter

För planering av vägar och järnvägar finns krav på att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar knutna till såväl utredningen som planen. I praktiken kan dessutom ett projekt som omfattas av en väg- eller järnvägsutredning i nästa skede delas upp i flera delprojekt. På så sätt kan ett projekt som hanteras i en enda planeringsprocess i vägutredningsskedet, splittras upp i två, tre, fyra eller fler planer med varsin miljökonsekvensbeskrivning.¹⁸ Utöver de grundläggande miljökonsekvensbeskrivningsreglerna i 6 kap. miljöbalken finns det kompletterande bestämmelser om samråd och alternativutredning i väglagen. Trafikverket har också utfärdat föreskrifter angående miljökonsekvensbeskrivningar.¹⁹



Figur 2. Trafikverkets process för planeringen av ett vägprojekt och kopplingen till miljökonsekvensbeskrivningen.

2.4.1 Ett underlag för den samhällsekonomiska bedömningen

Miljökonsekvensbeskrivningen är en del av den samlade konsekvensbeskrivning som genomförs i olika planeringsskedet, inom ramen för den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt.²⁰ Ett problem som uppstår när olika konsekvenser ska sammanvägas är att negativa miljöeffekter generellt inte kan mätas i pengar på ett så allmänt accepterat sätt att de kan inkluderas i samhällsekonomiska kalkyler. I miljökonsekvensbeskrivningen görs kvalitativa, verbala värderingar som måste vägas mot de monetära värderingar som gjorts av andra intressen. Vägverket har konstaterat att det resulterar i ”godtyckliga avvägningar” som gör att negativa effekter riskerar att ges antingen för stor eller för liten vikt i förhållande till samhällsmedborgarnas preferenser.²¹ Det är därför av betydelse att den kvalitativa beskrivningen av vägens eller järnvägens konsekvenser är relevant och rättvisande.

¹⁸ Gäller bl.a. E45 Älvängen–Trollhättan.

¹⁹ VVFS 2010:16, Trafikverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner.

²⁰ En miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta beskrivning av direkta och indirekta effekter som den planerade vägen eller järnvägen kan medföra på en rad områden: dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, samt på annan hushållning med material, råvaror och energi. En samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön ska möjliggöras, se 6 kap. 3, 7 §§ miljöbalken (1998:808).

²¹ Vägverket 2007:34, *Går det att få med intrångsvärden i Vägverkets samhällsekonomiska kalkyler?* s. 3.

2.4.2 Centralt verktyg i samrådsprocessen

Miljökonsekvensbeskrivningen har en central roll i den fysiska planeringen av vägar och järnvägar och är ett verktyg som syftar till att anpassa projekt till motstående intressen genom att ge de berörda kunskap och möjlighet att påverka resultatet. Beskrivningen och analysen av projektets konsekvenser är därför en central del av samrådsprocessen såväl i samrådet mellan Trafikverket och andra statliga myndigheter som mellan Trafikverket och kommuner och enskilda. Ett bristfälligt beslutsunderlag försvårar till exempel länsstyrelsens samordningsansvar för de statliga intressena.²²

2.4.3 Miljökonsekvensbeskrivning och separata prövningar

Att genomföra väg- och järnvägsprojekt kan leda till ingrepp och påverkan som förutsätter andra beslut och prövningar vid sidan av den fysiska planeringsprocessen som beskrivs i detta kapitel.

- Enligt 9 kap. miljöbalken ska en anmälan avseende miljöfarlig verksamhet göras som bland annat avser förorenad mark, permanent uppläggning av jordmassor samt tillfällig och permanent uppläggning av bergmassor inklusive krossverksamhet.
- Enligt 11 kap. miljöbalken finns krav om tillstånd för vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses bland annat uppförande av anläggningar i vattenområden och bortledande av vatten från vattenområden.
- Enligt 12 kap. miljöbalken ska en anmälan för samråd göras till tillsynsmyndigheten för verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.
- Om projektet påverkar särskilt skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken ska dispens för intrång sökas då det gäller naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde. Tillstånd för Natura 2000-område krävs också enligt särskilda bestämmelser i 7 kap. miljöbalken.
- Tillstånd och samråd krävs också enligt 2 kap. kulturminneslagen för prövning av fornlämningsärenden.²³

För tillståndsprövning enligt miljöbalken gäller regelmässigt krav på miljökonsekvensbeskrivning. Det är därför av vikt att projektets konsekvenser beskrivs på ett sätt så att det i en miljökonsekvensbeskrivning framgår om tillstånd och prövningar krävs.²⁴

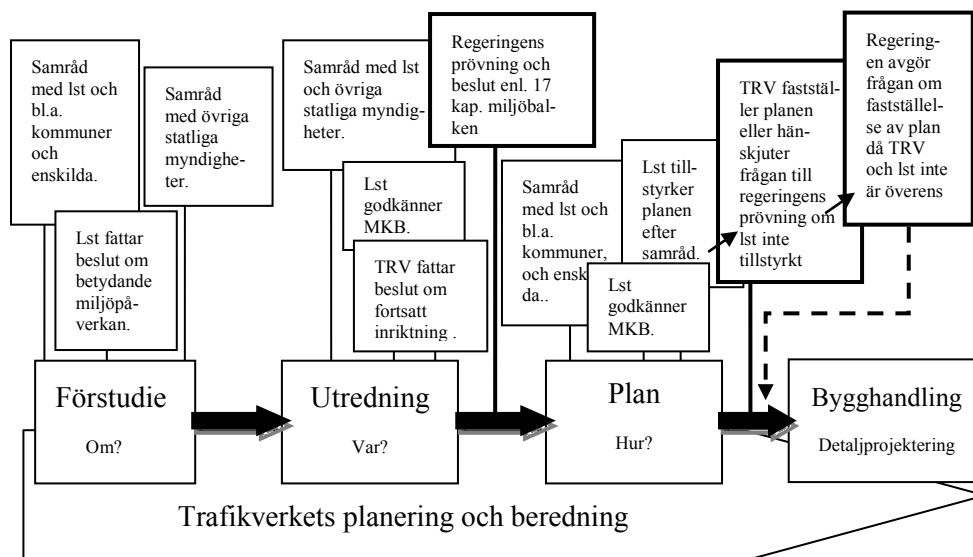
2.5 Myndigheternas medverkan i processen

Flera statliga myndigheter medverkar i den fysiska planeringen av enskilda större infrastrukturprojekt. Redovisningen i detta kapitel syftar till att ge en översiktlig bild av vilka myndigheter som normalt ingår i processen, vilka roller de har och vad de har att förhålla sig till.

²² Lindblom, Grönlund, Hedlund (2011), s. 42.

²³ 10 § lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

²⁴ Se 6 kap. 7 § miljöbalken (1998:808).



Figur 3. Förenklad skiss över den fysiska samrådsprocessen med tillåtlighetsprövning och fastställelseprövning.

2.5.1 Trafikverkets ansvarsområden

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverkets roll i infrastrukturplaneringen är enligt instruktionen från regeringen att ”utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem”.²⁵ Trafikverket ska även samverka med andra aktörer i syfte att uppnå de transportpolitiska målen. Myndigheten har därtill ett uppdrag att årligen redovisa de åtgärder som vidtagits för att nå de transportpolitiska målen samt kostnader och effekter för åtgärderna till regeringen.

Trafikverket har till uppgift att delta i den kommunala planeringsprocessen i enlighet med plan- och bygglagen. I processen för regional och kommunal planering ska Trafikverket tillhandahålla underlag enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Trafikverket ska också, efter samråd med länsstyrelserna och andra statliga myndigheter, fatta beslut om riksintresseanspråk för kommunikationer (vägar och järnvägar m.m.).²⁶

2.5.2 Sektorsmyndigheterna

Förutom Trafikverket berörs en rad andra statliga sektormyndigheter av den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt. Några av dessa är Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Boverket, SGI och SGU. Myndigheternas medverkan innebär främst att de deltar i samråd med Trafikverket och att de yttrar sig i samband med regeringens tillåtlighetsprövning.

²⁵ 1 § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

²⁶ 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Sektormyndigheterna har på många områden till uppgift att samverka med länsstyrelserna i ärenden som rör hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt, när det gäller miljö kvalitetsmålen och deras regionalisering samt i tillämpningen av miljöbalken. Denna samverkan med länsstyrelsen berör oftast den mer övergripande samhälls- och infrastrukturplaneringen, men även enskilda väg- och järnvägsprojekt.

2.5.3 Länsstyrelsens ansvarsområden

Länsstyrelsen har uppgiften att samordna och bevaka statliga intressen på regional nivå och regionala intressen i samhällsplaneringen. Det gäller bland annat regionala intressen i den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen och fysisk planering enligt väglagen och banlagen. Länsstyrelsen ska bidra till ett statligt helhetsperspektiv genom att arbeta sektorövergripande. Länsstyrelsen ska samordna de olika samhällsintressen som berörs i planeringen och ibland även de centrala sektorsmyndigheternas insatser i regionen. Länsstyrelsen ska också verka för att de nationella målen får genomslag i länet.²⁷ I den fysiska planeringen av vägar och järnvägar medverkar länsstyrelsen i samråd under hela processen samt godkänner miljökonsekvensbeskrivningen och tillstyrker fastställande av arbets- eller järnvägsplaner.

2.5.4 Kommunernas ansvarsområde

Kommunerna är en mycket viktig aktör i samband med den fysiska planeringen. Kommunen har planmonopol. Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen ska kommunen ansvara för att planlägga användningen av mark och vatten. Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg eller järnväg inte byggas i strid mot planen eller planbestämmelserna. Om syftet med planen eller planbestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.²⁸ Kommunernas medverkan i planeringsprocessen behandlas inte närmare i den här granskningen.

3 Besluts- och planeringsunderlag

I detta kapitel behandlas Trafikverkets, länsstyrelsens och sektorsmyndigheternas arbete med det planeringsunderlag som tas fram i den fysiska planeringen. Länsstyrelsens synpunkter angående brister som förekommer i underlagen redovisas i avsnitt 3.1. I de tre följande avsnitten beskrivs och utvärderas de moment i processen och de resurser som ska säkerställa att rätt underlag tas fram, uppdelat på de berörda myndigheterna. Dessa avsnitt berör själva processen kring framtagande av underlag snarare än utfallet. I avsnitt 3.5 sammanfattas Riksrevisionens huvudfallstudie och där ges konkreta exempel på brister i såväl underlag som i själva planerings- och samrådsprocessen i ett stort vägprojekt.

²⁷ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion; förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden; miljöbalken (1998:808).

²⁸ 14 § väglagen (1971:948); 1 kap 5 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

3.1 Brister i underlag enligt länsstyrelserna

Länsstyrelsen har till uppgift att granska Trafikverkets planeringsunderlag. Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av länsstyrelsen både för utredning och plan. I detta stycke redovisas länsstyrelsernas synpunkter om underlagets kvalitet och relevans.

Merparten av de sju länsstyrelser där Riksrevisionen har intervjuat företrädare påpekar att kvaliteten i Trafikverkets planeringsunderlag varierar. I första hand avses miljökonsekvensbeskrivningar samt den huvudsakliga beskrivningen för utredning och plan. Två av de intervjuade företrädarna för länsstyrelserna menar att förekomsten av svaga planeringsunderlag i den fysiska planeringen ger fördel för transportintresset framför motstående intressen då åtgärder och alternativ ska avvägas mot varandra.²⁹ Skillnader i miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet mellan olika projekt innebär att liknande värden eller intressen inte blir likvärdigt eller tillräckligt belysta i handlingarna. Miljökonsekvensbeskrivningarna är ofta detaljerade och omfattande, men de saknar fördjupningar av de viktigaste punkterna.

Bland de brister i miljökonsekvensbeskrivningarna som länsstyrelserna lyft fram i intervjuer och enkätsvar ingår att redovisningen av konflikter mellan statliga intressen är svagare än beskrivningarna av de intressen som berörs. De direkta effekterna av ett projekt redovisas i större utsträckning, men mer utvecklade resonemang om projektets konsekvenser saknas. Stora projekt har generellt bättre beslutsunderlag än små och medelstora projekt, men det finns även exempel på brister i stora projekt.

De problem som framhålls finns inom skiftande områden, som miljö och kulturvård. De kvalitativa analyserna inom dessa områden som berör markintrång är viktiga underlag i den samhällsekonomiska bedömningen av ett projekt och dess alternativ. I intervjuer och enkätsvar framgår det bland annat att natur- och kulturintressen riskerar att hanteras i ett allt för sent skede – först efter att väg- eller järnvägskorridorerna dragits och utformning har fastställts.³⁰

Bristerna i det underlag som tas fram i och med en förstudie påtalas inte i så stor grad av länsstyrelserna. En möjlig orsak är att arbetet i detta skede sker utifrån ett övergripande perspektiv, medan avvägningar som kräver mer detaljerad kunskap hanteras längre fram i planeringsprocessen. I den tidiga planeringen undersöks olika alternativ enligt fyrstegsprincipen utifrån det transportbehov som identifierats. I tre av de besökta länen ges exempel på stora och mycket stora projekt där syfte och målsättning för projektet inte varit tydligt definierade, något som ska vara styrande för val och avvägningar senare i projekten. Istället uppfattar företrädare för länsstyrelserna att mål och motiv i dessa projekt har preciserats med syftet att få vägbyggen till

²⁹ Jfr. Intervju: länsstyrelse 14, 2011-10-31; Intervju: länsstyrelse 7, 2011-10-28.

³⁰ Intervju: länsstyrelse 7, 2011-10-28; länsstyrelse 17, 2011-11-08(a); länsstyrelse 21, 2012-01-23; jfr. enkät: länsstyrelse 5; tjänsteman vid länsstyrelse 20(2).

stånd, snarare än att analysen av olika alternativ genomförts för att utreda olika sätt att tillgodose transportbehovet.³¹

Brister i Trafikverkets planeringsunderlag är enligt den sammantagna bilden från länsstyrelserna inget genomgående problem, om man ser till alla projekt som granskas. Men det finns en betydande variation, och de brister som förekommer innebär att tillvaratagandet av statliga intressen inte säkerställs. Det medför även att den efterföljande planeringsprocessen blir ineffektiv. Frågor som inte blir tillräckligt belysta i utredningsskedet måste hanteras i senare skeden av processen när möjligheten att utreda och besluta om alternativa lösningar är begränsad. När relevant information saknas i planskedet görs detaljerade avvägningar mellan statliga intressen utifrån ett bristande underlag.

3.2 Trafikverkets styrning och kvalitetssäkring

Trafikverkets roll som väg- och järnvägsbyggare är främst att styra, leda och kontrollera arbetet med att utforma planeringsunderlag, som rent konkret utförs av konsulter. En del av de brister i underlag som förekommer kan kopplas till skillnader mellan olika projektledare eller projektorganisationer samt mellan olika konsulter. De förhållanden som handlar om skillnader på individnivå är dock svåra att påverka. Därför är det viktigt att det finns kvalitetssäkringsmekanismer som verkar för att statliga intressen beaktas i planeringsprocessen. Både skillnader på individ- och projektnivå och Trafikverkets åtgärder för kvalitetssäkring tas upp i detta avsnitt.

I stora projekt är det formellt Trafikverkets regionavdelning som är byggherre. Verksamhetsområde Samhälle beställer av verksamhetsområde Investering som utser en projektledare. Projektledaren är ansvarig för projektets genomförande och har till sitt förfogande en projektledningsorganisation som består av en projektledning, ett projektstöd samt en extern bygg- och projekteringsledning.³² Projektledaren är beställare i förhållande till konsulter och entreprenörer.³³ Förutom konsulter med övergripande ansvar för uppdragsledning och miljökonsekvensbeskrivning kan det röra sig om konsulter inom specifika sakområden som ingår i miljökonsekvensbeskrivningen. Det finns även konsulter som arbetar med andra delar av planeringsunderlaget som exempelvis berör tekniska aspekter eller samhällsekonomi.

Företrädare för både Trafikverket och länsstyrelsen uppfattar att projektledningen ofta har stort fokus på tidplan och kostnad, och att arbetet med att eliminera risker för tids- och kostnadsöverskridanden prioriterats allt mer på senare år.³⁴ Bilden får även stöd i tidigare granskningar av Riksrevisionen.³⁵ Denna utveckling kan innebära en risk för nedprioritering av frågor som inte

³¹ Intervju: länsstyrelse 17, 2011-11-08(a).

³² I projektledningen ingår utöver projektledaren en biträdande projektledare, en markförhandlare och när det rör sig om större projekt en byggleddare. Projektstödet består av Trafikverkets interna specialister som utgör stöd inom olika områden som exempelvis miljö och geoteknik.

³³ Johansson, Vicki (2011), *Vägen till en väg*, s. 37ff.

³⁴ Intervju: Trafikverket 2011-10-27; länsstyrelse 7 2011-10-28, jfr. länsstyrelse 14, 2011-10-31.

³⁵ RiR 2011:6, *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?*, s. 54.

tydligt bidrar till att projektets tidsplan och budget hålls. Tecken på detta är att frågor och processer med koppling till naturmiljö och kulturmiljö kan uppfattas som överkurs eller hinder i arbetet av vissa projektledare. Andra projektledare beskrivs i motsats till detta visa stort intresse för dessa frågor i planeringen.³⁶ Ett flertal av de intervjuade företrädarna för länsstyrelserna lyfter fram Trafikverkets konsulter som en starkt bidragande orsak till brister i underlagsmaterial. Konsulternas kompetens och engagemang varierar mellan projekten, och ibland även inom projekten.

I dagsläget finns riktlinjer och stöd i form av exempelvis Trafikverkets handböcker för projektledning och konsulter, bland annat för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning, och även i form av planeringsverktyg som *Projektportalen*.³⁷ Det saknas dock mer processinriktade hjälpmedel som bland annat kan bidra till återföring mellan planeringsskeden, speciellt när det gäller väginvesteringar.³⁸ Trafikverket har inlett ett internt arbete för att utveckla stödet till projektledarna i syfte att uppnå en större enhetlighet i miljöarbetet i investeringsprojekten.

Avdelningen *Teknik och Miljö* inom Trafikverket är ett specialiststöd till väg- och järnvägsprojekten. Enheten omfattar omkring 40 miljöspecialister inom olika områden som biologi, vatten, mark, avfall, och kulturarv. Specialisterna arbetar 60 procent av tiden med rent projektstöd och uppges ha bred miljö- och teknikkompetens i förhållande till motsvarande kompetens vid länsstyrelserna.³⁹ Miljöspecialisternas uppgift är att stödja projektledningen i den tidiga planeringen av projekten. Specialisterna bidrar till att sammanställa ska-krav inför upphandlingar under beteckningen ”objektspecifika tekniska förutsättningar”.⁴⁰ Specialisterna ska fungera som bollplank till projektledningen samt kvalitetssäkra miljökonsekvensbeskrivningar innan de lämnas till berörda länsstyrelser.⁴¹ Specialiststödet är dock en stödfunktion inom verket och saknar befogenheter att exempelvis besluta om lämpliga utredningar eller åtgärder i projekten.⁴²

Specialiststödet är en möjlighet som projektledningen kan använda sig av. Men det finns inget krav på att en miljöspecialist ska ingå i projektledningen eller medverka i kvalitetssäkringen av de underlag som skickas till länsstyrelsen.⁴³ En intervjuad miljöspecialist uppger att han och hans kollegor blir tillfrågade att delta i cirka hälften av alla projekt.⁴⁴ I stora projekt anlitas dock i regel alltid miljöspecialister. Ett exempel på bristande stöd i ett stort projekt är dock järnvägsprojektet Motala–Mjölby, där Riksrevisionen kon-

³⁶ Skriftliga svar: miljöspecialister 1, 2, 6; jfr. intervju: Naturvårdsverket, 2011-10-21; Riksantikvarieämbetet, 2011-10-06.

³⁷ Intervju: Trafikverket, 2011-12-29. MKB-handboken som åsyftas är Trafikverket 2011:090, *Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar*. Målgruppen är i första hand konsulter.

³⁸ Intervju: Trafikverket, 2012-02-08

³⁹ Skriftliga svar från miljöspecialister; intervju: Trafikverket, 2011-12-29.

⁴⁰ Intervju: Trafikverket, 2012-01-08.

⁴¹ 17 § VVFS 2010:16, Trafikverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner; skriftliga svar från miljöspecialister.

⁴² Intervju: Trafikverket 2012-12-29; Skriftliga svar: miljöspecialister 3, 6.

⁴³ Intervju: Trafikverket 2012-12-29.

⁴⁴ Skriftligt svar: miljöspecialist 6; jfr. skriftliga svar: miljöspecialister 1, 7, 10, 11,12.

staterat att planeringen av de arkeologiska utgrävningarna varit bristfällig. Enligt Trafikverkets internrevision kan de problem som projektet drabbats av delvis förklaras av att rätt specialistkompetens inte användes för att utreda arkeologin under projektets utredningsskede.⁴⁵ I vissa fall blir miljöspecialisterna inkopplade i projekten först då ett problem uppstått och projektledningen vill få en snabb lösning på det uppkomna problemet.⁴⁶

3.3 Länsstyrelsens samråd och granskning

Länsstyrelsen har en viktig roll i och med att myndigheten ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningen, och har därigenom sista ordet om vad som i detta avseende är ett tillräckligt underlag i varje enskilt fall. Länsstyrelsen yttrar sig även över de utrednings- och plandokument där Trafikverket gör ställningstaganden om val av åtgärd. Trafikverket (med konsulter) är den drivande aktören, medan länsstyrelsen har en reaktiv roll.

Länsstyrelsen har en bred kompetens som täcker många av de frågor som berörs i infrastrukturprojekt, men har samtidigt begränsningar i sin roll. Länsstyrelsens granskning är beroende av att underlaget från Trafikverket redan håller en viss kvalitet och att underlaget beskriver de åtgärder som faktiskt kommer att genomföras i projektet. Bristande underlag innebär att länsstyrelsen måste lägga relativt stora resurser på att granska underlagets beskrivning av projektens konsekvenser.⁴⁷ Om det finns stora brister från början är risken stor att slutresultatet av granskningen inte når den nivå som länsstyrelsen normalt sett efterfrågar. Det är svårt för länsstyrelsen att ta ställning om tekniska förutsättningar och lösningar i ett projekt inte är klargjorda, vilket i sin tur påverkar hänsynsfrågor. Länsstyrelsen har inte kompetensen som krävs för att ifrågasätta Trafikverkets konsulter i frågor inom vissa, ofta tekniska, specialistområden. Exempel på sådana områden som visat sig vara problematiska i fallstudierna är geoteknik (i projektet E45 Älvängen–Trollhättan) och hydrologi (i projektet Motala–Mjölby). Här kan länsstyrelsen få stöd av exempelvis SGI och SGU, men samordning av sektorsmyndigheternas medverkan saknas. (Sektorsmyndigheternas roll tas upp i avsnitt 3.4.)

Länsstyrelsens samråd och granskning bygger på att synpunkter från handläggare inom olika sakområden vägs samman av planenheten för att ge en samlad bild. Av de svar som Trafikverkets miljöspecialister lämnat till Riksrevisionen framgår att de anser att länsstyrelsernas handläggare inom olika sakområden ges alltför stort utrymme i samrådsprocessen, så att man redan i ett tidigt planeringsskede tenderar att hamna i detaljfrågor. Förmågan att sammanväga olika handläggares synpunkter till ett gemensamt yttrande upplevs brista hos vissa länsstyrelser, vilket medför svårtolkade yttranden som också kan innehålla motstridiga ställningstaganden.⁴⁸ Detaljerade synpunkter

⁴⁵ Trafikverket, Revisionsrapport BanaVäg Motala – Mjölby, 2011-11-24.

⁴⁶ Intervju: Trafikverket, 2012-12-29.

⁴⁷ Intervju: länsstyrelse 14, 2011-10-31; intervju: länsstyrelse 7, 2011-10-28; länsstyrelse 11, 2011-11-02.

⁴⁸ Skriftligt svar från Trafikverkets miljöspecialister.

utan tillräcklig samordning innebär i sin tur att Trafikverket upprättar omfattande miljökonsekvensbeskrivningar.

Enligt Trafikverkets miljöspecialister förekommer det skillnader i länsstyrelsens samrådsyttranden, som rör hur ingående respektive länsstyrelser granskar planeringsunderlaget. Vissa länsstyrelser är mer tydliga än andra på vilka krav de ställer på vad projektet måste ta hänsyn till och vad som är rekommendationer eller önskemål.⁴⁹ Det förekommer att projektledare på Trafikverket betraktar Trafikverkets föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar som överkurs. Fokus ligger på att passera länsstyrelsens granskning och uppfylla dess krav. Om länsstyrelsen ställer oförutsägbart låga krav är projektledaren i dessa fall ovillig att gå utöver den ambitionsnivån.⁵⁰ En hög tidspress kan ytterligare bidra till detta.

Länsstyrelserna arbetar på delvis olika sätt i den fysiska planeringen. Det gäller bland annat hur de organiserar sig och förekomsten av stöd och riktlinjer för arbetet. Arbetet på länsstyrelserna leds oftast av en samhällsbyggnadsenhet, planenhet eller motsvarande som inhämtar synpunkter från övriga sakenheter utifrån det underlag som inlämnas till länsstyrelsen. I några län har man bildat en särskild permanent infrastrukturgrupp som leder arbetet och i andra län bildar man sådana arbetsgrupper i speciellt stora projekt. Även om arbetet formellt tycks vara organiserat på ett något så när likartat sätt vid länsstyrelserna framgår det av intervjuerna att länsstyrelserna arbetar med olika fokus. Länsstyrelser med erfarenhet av flera stora projekt uppger i större utsträckning att man utvecklat det interna arbetssättet och sin samverkan med Trafikverket. Länsstyrelserna i storstadsregionerna tycks lägga större vikt vid att komma in i ett tidigt skede och övergripande granska Trafikverkets strategiska överväganden och motiv till projekten. Två av de länsstyrelser som lämnat kritik mot hur Trafikverket motiverar projekt uppger att man i dag är mer inriktade på att pröva intentionerna för att avgöra om det markintrång som projektet medför kan anses vara motiverat.⁵¹

Vissa skillnader mellan länsstyrelserna är svåra att undvika på grund av olika förutsättningar, samtidigt som skillnaderna är problematiska eftersom de riskerar att medföra ojämn nivå i bedömningarna och minskad förutsägbarhet om vilka krav som ställs. Skillnader i länsstyrelsernas kompetens och resurser, bland annat beroende på länens storlek och erfarenhet av infrastrukturplanering, är en betydelsefull faktor.⁵² Vid större länsstyrelser finns ofta tillgång till flera personer som arbetar heltid med infrastrukturplanering. Mindre länsstyrelser är mer sårbara då ofta en person ansvarar för området.

3.4 Sektorsmyndigheternas samråd

De sektorsmyndigheter förutom Trafikverket som ofta berörs av och medverkar i den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt är Boverket,

⁴⁹ Skriftligt svar från Trafikverkets miljöspecialister.

⁵⁰ Intervju: Trafikverket, 2011-10-27; Trafikverket 2011-12-29, jfr. skriftliga svar: miljöspecialister 1, 6.

⁵¹ Intervju: länsstyrelse 7, 2011-10-28; länsstyrelse 17, 2011-11-08(a); jfr. länsstyrelse 21, 2012-01-23.

⁵² Även kompetensen och resurserna vid Trafikverket har naturligtvis stor betydelse för en god samverkan.

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut och Sveriges geologiska undersökning. Av effektivitetsskäl har trafikverken tidigare anfört att planeringsprocessen och kvaliteten i projekten vinner på om sektorsmyndigheternas sakkunskap kommer in tidigt i processen.⁵³ Det är då det finns störst möjligheter att påverka inriktningen i ett projekt. Efter utredningsskedet koncentreras frågor om lokalisering och utformning till en vald korridor under den fortsatta planeringen. Samtidigt är underlaget i utredningsskedet inte på en lika detaljerad nivå, vilket gör det svårare att tidigt ta ställning till de konsekvenser som ett projekt förväntas medföra. I projekt som antas medföra betydande miljöpåverkan inbjuds sektorsmyndigheterna att yttra sig i samråd som ska ske enligt 6 kap. 5 § miljöbalken. Sektorsmyndigheterna kan även fungera som stöd till länsstyrelsen, både genom stöd och riktlinjer av mer generell art och genom att ytterligare belysa komplexa frågor i specifika projekt.

Medverkan i samråd präglas i hög grad av de uppdrag som myndigheten har och den strategi som myndigheten använder. Naturvårdsverket har enligt sin instruktion från regeringen att medverka i miljöprövningsärenden av principiell vikt. Statens geologiska institut har utöver det generella sektorsansvaret ett specifikt uppdrag att övervaka skredrisker och stabilitet i Göta Älvdalen. Andra myndigheters uppdrag är mer allmänt formulerade, vilket erbjuder större utrymme för myndigheterna att själva bestämma om sin medverkan. Enligt bestämmelserna om samråd i verksamhet som innebär betydande miljöpåverkan bör berörda myndigheter medverka innan några avgörande beslut fattats om projektets utformning. I praktiken skiljer sig dock myndigheternas tidpunkt för när de lämnar yttranden åt. Detaljnivån i sektorsmyndigheternas yttranden innehåll varierar också, liksom myndigheternas strategier för att stärka kvaliteten i Trafikverkets planeringsunderlag.

Länsstyrelserna uppfattar sektorsmyndigheterna som frånvarande och att stödet från dem har försämrats. Detta kan förklaras av den utveckling som ägt rum de senaste decennierna då Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet blivit mer av beställare, kunskapsförmedlare och utvärderare samtidigt som det operativa arbetet decentraliserats. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet bidrar på olika sätt till länsstyrelsernas utveckling genom nätverks- och kompetensutbytesprojekt. Det främsta stödet till länsstyrelserna på området utgörs dock av generell vägledning i form av handböcker och metodvägledning. Vägledning av allmän karaktär är dock ofta svår att använda i komplexa frågor där behovet av stöd är som störst. När ett sådant behov uppstår märks den otydlighet som finns kring formerna för när och hur sektorsmyndigheterna ska komma in i processen. Det saknas också generell vägledning i frågor som specifikt berör den fysiska planeringsprocessen enligt väg- och banlagen.

Underlag för riksintresseanspråk är av varierande kvalitet och sektorsmyndigheterna uppges inte prioritera frågan tillräckligt. Inaktuella och otydligt formulerade riksintressen är ett problem när riksintressenas skyddsvärden

⁵³ Vägverket, Banverket, *Haffa tidstjuvarna*, Banverket 2010:2, s. 28.

ska uttolkas vid planeringen av ett infrastrukturprojekt. Information som sektorsmyndigheter tillgängliggjort kräver också kompetens för att uttolkas. Vid vissa länsstyrelser saknas kompetens för att de till fullo ska kunna tillgodogöra sig informationen från bland annat SGU m.fl. i överenskommelsen Geodatasamverkan.⁵⁴

3.5 Fallstudieexempel: E45 Älvängen–Trollhättan

Riksrevisionens huvudfallstudie berör vägprojektet E45 Älvängen–Trollhättan. I fallstudien framkommer exempel på brister i Trafikverkets underlag, som framförallt gäller beskrivningen av naturvärden. Vägprojektet visade sig påverka värdefulla geovetenskapliga formationer inom ett riksintresseområde för naturvård som benämns Göta och Nordre älvs dalgångar.⁵⁵ Vägutredningens miljökonsekvensbeskrivning gav dock en ofullständig bild där beskrivningarna av ovan nämnda värden var övergripande och ett av de viktigaste objekten som påverkas av projektet saknades helt.⁵⁶ Bristerna gäller även bedömningarna av projektets konsekvenser.

Att de geotekniska förutsättningarna var svåra var känt redan när den fysiska planeringen tog sin början. Men behovet av stabilitetsåtgärder, som innebär att mer mark tas i anspråk, underskattades för det alternativ som Vägverket och länsstyrelsen framhöll som mest fördelaktigt i vägutredningens miljökonsekvensbeskrivning. Detta gäller särskilt för passager genom riksintresseklassade områden, som var kritiska ur naturvårdssynpunkt. I det skedet var underlaget således missvisande.

Länsstyrelsen godkände vägutredningens miljökonsekvensbeskrivning trots ovan nämnda brister.⁵⁷ Vid efterföljande fördjupade studier konstaterades att projektet riskerade medföra påtaglig skada på de geovetenskapliga värdena.⁵⁸

Naturvårdsverket hade en viktig roll som den sektorsmyndighet som i första hand bevakar hanteringen av naturmiljöfrågor. Regeringen angav som ett villkor i tillåtighetsbeslutet att samråd skulle ske med Naturvårdsverket specifikt kring vägens komplicerade passager med bland annat riksintresseklassade geologiska formationer.⁵⁹ Naturvårdsverket hade dessförinnan avgett kritiska men allmänt hållna yttranden i remitteringsomgångarna för vägutredningen. I arbetsplaneskedet lämnade sedan Naturvårdsverket mer detaljerad kritik mot projektets valda alternativ.⁶⁰ Men synpunkterna var enligt Trafikverket och länsstyrelsen inte anpassade för det aktuella skedet av pla-

⁵⁴ Intervju: SGU, 2011-09-22. I Geodatasamverkan ingår även bl.a. Jordbruksverket, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, SGI, och Sveriges metrologiska och hydrologiska institut. (www.geodata.se).

⁵⁵ Förteckning över riksintresseområden från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, s. 221.

⁵⁶ Vägverket (2000), Vägutredning väg 45 Älvängen–S. Trollhättan, miljökonsekvensbeskrivning.

⁵⁷ Länsstyrelsen Västra Götaland, yttrande över MKB till vägutredning Väg 45 Älvängen–S. Trollhättan, 2000-03-18.

⁵⁸ Regeringsbeslut M2006/2416/F/M *Tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av E 45, delen Älvängen–Stenröset, Ale, Lilla Edets och Trollhättans kommuner*, 2008-02-28; Vägverket (2008), Arbetsplan E45 Edet Rasta–Torpa, beskrivning, s. 25; Vägverket (2008), Arbetsplan E45 Torpa–Stenröset, beskrivning, s. 33.

⁵⁹ Regeringsbeslut M2006/2416/F/M *Tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av E 45, delen Älvängen–Stenröset, Ale, Lilla Edets och Trollhättans kommuner*, 2008-02-28.

⁶⁰ Naturvårdsverket, yttrande över arbetsplanerna E45 Edet Rasta–Torpa och Torpa–Stenröset.

neringsprocessen eller tillräckligt relevanta.⁶¹ Trafikverket och länsstyrelsen hade redan kommit överens om lösningar kring de svåra avvägningsfrågorna.⁶²

4 Avvägningar vid fastställande av planer

I planskedet ska avvägningar mellan motstående intressen även ske på en detaljerad nivå. Det sker genom att vägen eller järnvägen får sin utformning i och med att planen fastställs av Trafikverket. I detta kapitel berörs i första hand förhållandet mellan Trafikverket och länsstyrelsen då beslut tas om dessa avvägningar.

Planens miljökonsekvensbeskrivning, som länsstyrelsen måste godkänna, är ett viktigt underlag men är inte ett juridiskt bindande dokument. Inför fastställande av en arbets- eller järnvägsplan samråder Trafikverket med länsstyrelsen. Länsstyrelsen gör en egen samlad bedömning av val av åtgärd där alla aspekter vägs in. Länsstyrelsen beslutar därefter om att tillstyrka fastställande av planen.

Om Trafikverket inte delar länsstyrelsens uppfattning hänskjuts frågan om fastställande av planen till regeringens prövning.⁶³ Länsstyrelsens möjligheter att direkt påverka avvägningen mellan statliga intressen är beroende av hur framgångsrik länsstyrelsen är i sin samverkan med Trafikverket.

4.1 Rollfördelning och beslutskriterier vid avvägningar

Trafikverket är både exploatör och beslutande myndighet för de egna arbetsplanerna respektive järnvägsplanerna. Trafikverket ska i samband med sin prövning bland annat ta hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd med länsstyrelsen.

Planprövningsenheten är i dag myndighetens juridiska enhet och svarar även för andra juridiska ärenden och uppgifter inom myndigheten. Dess budget och personal bestäms, liksom övriga enheter, centralt inom verket.⁶⁴

Konstruktionen att Trafikverket är sin egen beslutsmyndighet har varit föremål för diskussion och också behandlats i flera utredningar. I en granskning från år 1996 menade Riksrevisionsverket att det kan finnas en värde- och intressegemenskap mellan exploatören och den beslutande myndigheten som kan påverka den beslutande myndighetens agerande. Företrädare för Trafikverket och länsstyrelsen uppfattar dock att planprövningsenheten besitter hög kompetens och har hög integritet i förhållande till Trafikverket som verksamhetsutövare.⁶⁵

Trafikverket har ansvaret för planeringen och genomförandet av projektet och har att förhålla sig till de transportpolitiska målen där bland annat miljö-

⁶¹ Intervju: Trafikverket, 2011-10-27.

⁶² Intervju: Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2011-10-26; Trafikverket, 2011-10-27.

⁶³ 18 § vägslag (1971:948); 2 kap. 8 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

⁶⁴ Trafikverket, Trafikverkets organisationsstruktur, 2011-11-29; Trafikverkets interna föreskrifter om arbetsordning, TDOK 2010:14.

⁶⁵ Jfr. intervju: länsstyrelse 21, 2012-01-23; intervju: Trafikverket, 2012-02-08.

hänsyn ingår. Länsstyrelsen har både generella och mer specifika ansvarsområden när det gäller att tillvarata och bevaka statliga intressen, bland annat när det gäller riksintressen. Men hur detta ska ske i praktiken måste tolkas mot bakgrund av den förhandlingsinriktade planeringsprocessen, och det faktum att beslutet att avstyrka en plan är en mycket drastisk åtgärd.

Regeringskansliet uppger att det är ytterst ovanligt med regeringsärenden där länsstyrelsen och Trafikverket inte är överens vid prövningen av en plan.⁶⁶ Länsstyrelserna tycks osäkra på hur långt de kan eller bör driva en konflikt, och är alltså osäkra på sitt mandat.

Det finns inte heller några fastslagna kriterier för när en plan ska avstyrkas. Både Trafikverket och länsstyrelsen gör egna samlade bedömningar utifrån en helhetssyn där alla berörda intressen ingår. Men de har olika utgångspunkter i och med skillnader i kompetensområden (sakkunskap, regional kännedom) samt hur ansvarsfördelningen ges av lagstiftning eller instruktioner från regeringen.

Vilka intressen som ska prioriteras före andra finns det dålig vägledning om i förarbetena till väglagen och banlagen. För miljöintressen finns det dock viss vägledning i förarbetena till miljöbalken och ändringar som har gjorts i lagen. Enligt väglagen och banlagen ska myndigheterna tillämpa hänsynsreglerna och hushållningsreglerna i miljöbalken vid prövningen och planeringen.⁶⁷ Dessutom gäller bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, och i väglagen och banlagen finns ett antal hänvisningar som innebär att dess bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar ska tillämpas.⁶⁸

I propositionen om miljöbalken ger regeringen vissa exempel på vad som ska vara styrande vid avvägningen av statliga intressen.⁶⁹ Bestämmelserna är i första hand avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska synpunkter. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges prioritet framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. Områden av allmänt intresse ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra de angivna ändamålen. Detta innebär att olika avvägningar kan leda till att åtgärder kan tillåtas, även om de skulle medföra påtaglig skada på det allmänna intresset. I uttrycket ”så långt möjligt” ligger att den avvägning som ska göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen ska innefatta hänsynstaganden till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd som paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, till exempel med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in. I uttrycket ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som be-

⁶⁶ Näringsdepartementet e-post, 2012-01-04.

⁶⁷ Miljöbalken (1998:808).

⁶⁸ Lindblom, Gröndal, Hedlund (2011), *Statliga intressen i väg- och järnvägsprojekt*, SLU.

⁶⁹ Miljöbalken (1998:808)

stämelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.⁷⁰

Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) föreslår i betänkandet ett förtydligande och en skärpning av regeln om oförenliga ändamål i 3 kap. 10 § miljöbalken så att det tydliggörs att de avvägningar som ska göras säkerställer syftet med hushållningsreglerna i kapitlet. Vidare föreslår utredningen att det genom en förändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden tydliggörs att det ingår i länsstyrelsernas uppgifter att i förekommande fall göra en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken när ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål. Idag är det inte tydligt reglerat vilken myndighet som ska göra denna slutliga avvägning.

För länsstyrelsens del kan det finnas olika skäl till att man väljer att inte agera i detta skede. Länsstyrelsen kan mot bakgrund av det otydliga regelverket överlåta avgöranden till Trafikverket när de egna resurserna är knappa. En annan orsak kan vara att länsstyrelsen har dålig insikt om de ekonomiska ramarna för projekten och en begränsad kompetens när det gäller mer tekniska frågor som rör funktionsaspekterna av ett projekt. Några länsstyrelser har vidare i intervjuerna framfört att man inte vill framstå som nejsägare och ytterligare några att slutresultatet brukar bli bra även om man lämnar avgörandet åt Trafikverket.⁷¹ Länsstyrelserna ger uttryck för olika uppfattningar på frågan om vem som har det slutgiltiga ansvaret att bevaka statliga intressen.⁷² Den oklara roll- och ansvarsfördelningen gör i förlängningen att processen inte säkerställer att statliga intressen beaktas likvärdigt i olika projekt.

En försvårande faktor som både företrädare för länsstyrelserna och Trafikverket ser är att miljökonsekvensbeskrivningen ibland upprättas alltför tidigt i förhållande till prövningen av utredningen respektive planen.⁷³ Det blir en tidsförskjutning mellan miljökonsekvensbeskrivningen och det fortsatta projekteringsarbetet som ska utmynna i avvägningar mellan motstående intressen. Miljökonsekvensbeskrivningen hinner bli inaktuell och speglar därmed inte de faktiska förhållanden som uppstår. De effekter och konsekvenser, samt de skadeförebyggande åtgärder som föreslås i miljökonsekvensbeskrivningen överensstämmer inte med projektets utformning som det beskrivs i planen. Bakgrunden till problemet är ofta att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen i de två skedena ibland forceras för att projektets tidplan ska kunna hållas. Godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen (där länsstyrelsen har sista ordet) fungerar som en fast punkt i planeringen som Trafikverkets projektorganisation förhåller sig till i sin tidsplanering. Detta, tillsammans med att natur- och kulturmiljöfrågor inte alltid är tillräckligt väl genomlysta i det tidigare underlagsmaterialet, gör att svåra avvägningar måste göras i den sena planeringsfasen när en arbets- eller järnvägsplan får sin slutgiltiga utformning. När myndigheternas olika uppfattningar blir kända

⁷⁰ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 30; jfr. prop. 1985/86:3 s.155.

⁷¹ Jfr. Intervju: länsstyrelse 11, 2011-11-02; länsstyrelse 20, 2011-09-06; länsstyrelse 4, 2011-11-07.

⁷² Enkät svar

⁷³ Intervju: länsstyrelse 17, 2011-11-08; Trafikverket, 2011-10-27.

först i ett mycket sent skede kan det innebära att länsstyrelsen avstår från att vidhålla sin åsikt för att inte försena och fördyra ett projekt.

4.2 Villkorsutformning

Den lagreglerade planeringsprocessen slutförs i samband med att en arbetsplan fastställs respektive att en järnvägsplan upprättas. Kopplingen mellan arbetsplan eller järnvägsplan och den bygghandling som sedan upprättas är central för att säkerställa genomförandet av de skyddsåtgärder för anpassning till motstående intressen som föreslås i arbetsplanens eller järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning. En studie från Vägverket visar att förklaringen till att utlovade skyddsåtgärder som inte genomförts i vägprojekt många gånger beror på att man inte har fört över arbetsplanens skyddsåtgärder till bygghandlingen.⁷⁴ Det är i bygghandlingen som skyddsåtgärder detaljutföras, och även om de i arbetsplanen angivna skyddsåtgärderna är juridiskt bindande för Trafikverket, blir de inte bindande för den byggande entreprenören om de inte på ett tydligt sätt skrivits in i bygghandlingen.

Trafikverket uppger att man utarbetat handböcker för att säkerställa att föreslagna åtgärder inte ska försvinna ur planeringen. Företrädare för Trafikverket menar dock att problemet fortfarande förekommer och att fastställelsebesluten i olika grad preciserar utfästelser för projekten. En viktig förklaring är att de villkor som utformas för den fortsatta detaljprojekteringen består av hänvisningar till skrivningar i arbets- eller järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning. Ett problem med dessa skrivningar är att de ofta är av resonerande karaktär där främst möjliga lösningar presenteras. Detta innebär att de föreslagna åtgärderna för miljöanpassning i miljökonsekvensbeskrivningen i varierande utsträckning kommer till uttryck i konkreta åtgärder i bygghandlingen.⁷⁵

5 Hantering av separata prövningar

Länsstyrelsen har uppgifter vid olika typer av ärenden som kräver separata prövningar och tillstånd. Dessa frågor hanteras dock delvis i den huvudsakliga fysiska planeringen, bland annat genom att behovet av undersökningar och eventuella prövningar identifieras i miljökonsekvensbeskrivningen så att de kan genomföras i tid. Både intervjuer med länsstyrelserna och Riksrevisionens fallstudier visar på att synkroniseringen mellan dessa ärenden och den övergripande fysiska planeringsprocessen är problematisk.

Problemen ser delvis olika ut för olika typer av ärenden. Länsstyrelsen gör de ekologiska bedömningarna på regional nivå för arter och miljöer som skyddas genom Natura 2000-lagstiftningen.⁷⁶ Åtgärder som medför betydande

⁷⁴ Vägverket publikation 2006:8, *Uppföljning av miljöhänsyn i vägprojekt. Hantering av utvalda naturmiljöaspekter i 20 projekt*, s. 16.

⁷⁵ Intervju: Trafikverket, 2012-02-08.

⁷⁶ Från rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter samt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar. Direktiven är främst implementerade i svensk lag genom 7 kap. 27-29 § miljöbalken.

de ingrepp hanteras i samband med en eventuell tillåtlighetsprövning, och bör då behandlas redan i utredningsskedets miljökonsekvensbeskrivning. Just detta krav är något som förtydligas i och med förslaget om nytt planeringsystem.⁷⁷

Arkeologiska ärenden utreds i flera steg, efter att Trafikverket ansöker hos länsstyrelsen om att göra intrång i miljöer med fornlämningar. Länsstyrelsen fattar beslut om tillstånd för ingrepp och medföljande villkor om utgrävningar. Problemet är att när den processen startar vet man ofta inte exakt vad som finns i marken. Om förundersökningar görs för sent och ett område visar sig innehålla mer fornlämningar än väntat kan det bli svårt att hantera ärendet så att förhållandena hinner klarläggas till fastställandet av arbetsplanen.

Länsstyrelserna har inte alltid samma syn som Trafikverket på när i processen olika frågor ska behandlas. Trafikverket tenderar enligt länsstyrelserna att vilja skjuta på frågorna till avgöranden i senare skeden i processen. Hos länsstyrelserna finns en osäkerhet kring vilka krav man kan ställa på Trafikverket i det avseendet. En länsstyrelse säger så här om svårigheterna kring samordningen av väglagen eller banlagen och annan lagstiftning som berör framför allt Natura 2000-prövningar, vattenverksamhet och ärenden enligt kulturminneslagen:

Vi borde få bättre koll över alla de ärenden som berörs av ett projekt och var i handläggningen dessa ärenden ligger, så att inte den totala planeringsprocessen riskerar att påverkas på grund av att man i slutändan inte har klargjort om det går att få ett visst tillstånd, eller att man riskerar att behöva göra omtag i den totala planeringsprocessen till följd av att det visar sig vara omöjligt att få ett visst tillstånd enligt någon separat lagstiftning för något som man enligt väglagen redan har beslutat om att genomföra.⁷⁸

Liknande synpunkter framförs även av flera andra länsstyrelser.⁷⁹ De är vanligast förekommande i frågor som berör kulturmiljö. En länsstyrelse beskriver det som ett ständigt återkommande problem i och med att länsstyrelsen vill klargöra förutsättningarna och behovet av tillståndsprövningar genom att göra utredningar så tidigt som möjligt, medan Trafikverket vill vänta med att sätta igång tills det finns ett beslut om vilken korridor vägen eller järnvägen ska byggas i.⁸⁰ En försvarande faktor från länsstyrelsens synvinkel tillkommer när det sker sena förändringar i utformningen av ett projekt, exempelvis i samband med att det klargörs vilka tekniska lösningar som behövs. Det kan leda till att omfattningen av intrång, och därmed förutsättningarna att bevaka statliga intressen, synliggörs eller förändras. Fallstudieexemplet som tas upp i följande avsnitt visar på den sortens svårighet.

⁷⁷ Proposition 2011/12:118.

⁷⁸ Enkät: länsstyrelse 5.

⁷⁹ Intervju: länsstyrelse 17; länsstyrelse 11; länsstyrelse 4; länsstyrelse 20.

⁸⁰ Intervju: länsstyrelse 4.

5.1 Fallstudieexempel: Motala–Mjölby

Projektet innebär att järnvägssträckan mellan Motala och Mjölby byggs som dubbelspår. Passagen genom värdefulla kulturområden i centrala Motala har varit svår. Många arkeologiska ärenden tillkom successivt, vilket i sin tur ledde till ytterligare intrång i områdets övriga värden. I fastställelsebeslutet angavs att Banverket ansåg frågan om fornlämningar och arkeologiska utgrävningar vara väl behandlad.⁸¹

Men när Banverkets ansökningar om vilka ytor som skulle tas i anspråk vid Motala under byggskedet kom in var dessa betydligt större än vad som hade framgått av järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning, där endast förslag till lokalisering av byggarbetsplatser på mindre ytor redovisades.⁸² Detta föranledde 17 länsstyrelsebeslut om kompletterande arkeologiska utgrävningar vid Motala under perioden 2009–2010.

En orsak till den ineffektiva hanteringen var att det inte genomfördes tillräckligt omfattande förundersökningar för att slå fast förekomsten av fornlämningar. Projektets tekniska förutsättningar och utformning var inte heller klargjord i tid för att kunna beskriva vilken mark som behövde tas i anspråk i järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning. Arkeologisk kompetens saknades i Banverkets projektorganisation.⁸³

Resultatet blev överskriden projektbudget och ökade svårigheter vid utgrävningar av fornlämningarna.⁸⁴

Flera andra typer av tillståndsärenden som kräver separata prövningar har inneburit svåra avvägningar för länsstyrelsen. Ett sådant exempel berör hanteringen av Natura 2000-ärenden. Det har dels handlat om hur höga krav länsstyrelsen ska ställa vid beaktande av skyddsvärden för att godkänna intrång i samband med järnvägsbygget. Det har även i ett fall i efterhand framförts osäkerhet om intrång i ett Natura 2000-område skulle ha behandlats som ett tillståndsärende istället för genom samråd.⁸⁵ I samma projekt borde vissa frågor som rör grundvatten enligt länsstyrelsen ha behandlats i miljödomstol, vilket inte skedde. Utredningar från Banverket och deras konsulter visade på mindre negativa konsekvenser än vad som sedan blev fallet. Länsstyrelsen hade inte tillräcklig hydrologisk kompetens för att göra rätt bedömning från början vid det samråd som hölls. SGU gav stöd åt länsstyrelsen utöver vad myndighetens uppdrag egentligen omfattar, men det var ändå svårt att ifrågasätta Banverkets tekniska expertis.⁸⁶

⁸¹ Banverkets beslut F08-6833/SA20, fastställelse av arbetsplan Motala – Norrsten, 2009-06-26.

⁸² Banverket (2005), Järnvägsplan Motala – Norrsten, miljökonsekvensbeskrivning, s. 79.

⁸³ Detta föranledde kritik från Trafikverkets internrevision.

⁸⁴ Intervju: Trafikverket, 2011-11-17; Intervju: Länsstyrelsen i Östergötlands län, 11-12-14. Projektkostnadsökningen till följd av arkeologiska ärenden har uppskattats av Trafikverket till cirka 200 miljoner kronor.

⁸⁵ Intervju: Länsstyrelsen i Östergötlands län, 2011-12-16.

⁸⁶ Intervju: Länsstyrelsen i Östergötlands län, 2011-12-16.

6 Uppföljning av statliga intressen

6.1 Trafikverkets uppföljning

Trafikverkets föreskrifter anger att ett projekts miljöeffekter kan följas upp.⁸⁷ I Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivningshandbok framgår det att miljöuppföljning i huvudsak genomförs i bygg- och driftsskedet för att hantera osäkerheter och kontrollera projektets miljöanpassning.⁸⁸ Närmare beskrivningar hur uppföljningen bör genomföras i väg- och järnvägsprojekten finns beskrivet i en handbok som trafikverken gav ut tillsammans år 2007.⁸⁹

Trafikverket genomför stegvis uppföljning och provtagning som berör tillståndspliktiga frågor, och på andra avgränsade områden.⁹⁰ Men det sker inte någon systematisk och samlad uppföljning av om åtgärder som planeras med hänsyn till statliga intressen i arbets- och järnvägsplanen verkligen också genomförs i projekten.⁹¹ En del frågor riskerar därför att falla bort. År 1999 konstaterade Riksdagens revisorer att trafikverken inte bedrev någon systematisk uppföljning av färdiga projekt, trots att det inträffar skillnader mellan förväntade och verkliga effekter.⁹² I en studie från år 2006 anges att den slutbesiktning som sker efter överlämnandet till underhållsorganisationen fokuserar på vägens kvalitet och standard, medan miljökraven mer sällan ingår.⁹³ Enligt företrädare för Trafikverket kvarstår i huvudsak denna ordning i Trafikverkets organisation.⁹⁴

I 1999 års revision konstateras även att erfarenhetsåterföring inte är en använd metod för att ta tillvara på kunskaper och resultat i syfte att utveckla processer och arbetssätt. Riksrevisionen noterar att Trafikverket genomför utvärderingar av projekt endast i undantagsfall.⁹⁵ Detta innebär att Trafikverket har begränsad kunskap om effektsamband och hur väl de åtgärder och lösningar som genomförs för att säkra hänsyn fungerar.⁹⁶ En förklaring till varför uppföljning och erfarenhetsåterföring bedrivs i så begränsad skala är att ansvaret för en väg eller järnväg vid färdigställande går över från Trafikverkets investeringsverksamhet till verkets underhållsorganisation. Det försvårar uppföljning av frågor som inte berör teknisk standard och funktion.⁹⁷

⁸⁷ 33 § punkt 4 VVFS 2010:16, Trafikverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner.

⁸⁸ Trafikverket, *Miljökonsekvensbeskrivningar för vägar och järnvägar*, handbok, Publikation 2011:090, s. 39.

⁸⁹ Vägverket och Banverket, *Miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt*, Vägverket publikation 2007:40.

⁹⁰ Intervju: Trafikverket, 2011-10-27; Trafikverket, 2011-12-29, jfr. Lindblom, Grönlund, Hedlund (2011), *Bevakning av statliga intressen i stora väg- och järnvägsprojekt*, s. 64.

⁹¹ Intervju: Trafikverket, 2011-10-27; Trafikverket, 2011-12-29.

⁹² 1999/2000: RR2, *Vägverket, Banverket och miljön*, s. 55.

⁹³ Vägverket 2006:8, *Uppföljning av miljöhänsyn i vägprojekt*, s. 17.

⁹⁴ Intervju: Trafikverket, 2011-10-27.

⁹⁵ Två projekt uppges vara föremål för utvärdering i lärandesyfte (E6 och Rv34), Intervju: Trafikverket, 2011-12-29, Trafikverket, 2012-02-23.

⁹⁶ Jfr. Vägverket och Banverket, *Miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt*, Vägverket publikation 2007:40, s. 6.

⁹⁷ Intervju: Trafikverket, 2011-12-29; Naturvårdsverket, 2012-01-05.

Avsaknaden av uppföljning förklaras också av att de allra flesta projekt saknar budget för den här typen av uppföljning i driftsskedet.⁹⁸

6.2 Länsstyrelsens uppföljning

I en rapport från Riksdagens revisorer som avser förhållandet åren 1997 och 1998 anges att ingen systematisk uppföljning av väg- och järnvägsinvesteringar genomfördes av länsstyrelsen under denna period. Samtidigt upp gav många tjänstemän vid länsstyrelserna att det fanns ett stort behov av att följa upp miljökonsekvenser men att resurserna saknades.⁹⁹

Detta är något som fortfarande inte görs. Länsstyrelserna uppger genomgående i intervjuerna att det inte förekommer någon uppföljning efter det att Trafikverket fastställt arbets- eller järnvägsplanen, utöver avgränsade frågor som har att göra med tillståndsärenden och liknande. Tillsyn kan ske om Trafikverket rapporterar avvikelser eller om anmälan sker i något specifikt ärende. I länsstyrelseenkäten anger 17 av 27 svarande länsstyrelsehandläggare att deras länsstyrelse inte följer upp om deras yttranden beaktas vid genomförandet av projekten. Sex handläggare svarar att de inte känner till om detta sker. Motiven för att man inte följer upp projekten är bland annat att man inte har resurser till detta och att det inte är en prioriterad fråga. Sex handläggare, varav fyra som arbetar i storstadslänen Stockholm och Västra Götaland, svarar att uppföljning sker, bland annat genom kontrollprogram eller där särskild verksamhet berörs som Natura 2000 eller vattenverksamhet. En länsstyrelse följer särskilt upp naturintressena. Uppföljning av genomförda infrastrukturprojekt tycks således inte vara en vanlig metod för lärande inom länsstyrelserna.

7 Nytt planeringssystem för transportinfrastruktur

Regeringen har inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet inom infrastrukturområdet föreslagit ändringar i det nuvarande planeringssystemet (*prop.2011/12:118, Planeringssystem för transportinfrastruktur*). I propositionen föreslår regeringen ändringar som berör både den fysiska planeringsprocessen och den ekonomiska planeringen. Här avhandlas de viktigaste delarna som berör den fysiska planeringen, och hur den här granskningens iakttagelser förhåller sig till dem.

EN SAMMANHÅLLEN PROCESS

Förslaget innebär att de nuvarande formella planeringsskedena *förstudie* och *utredning* tas bort och att den formellt reglerade fysiska planeringen av vägar och järnvägar istället ska utformas som en sammanhållen process. Den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen ska leda till en vägplan eller

⁹⁸ Intervju: Trafikverket, 2011-10-27; Trafikverket, 2011-12-29; jfr. 1999/2000: RR2, *Vägverket, Banverket och miljön*, s. 56.

⁹⁹ 1999/2000:RR2, s. 56

järnvägsplan. Samrådet med övriga myndigheter, kommun, organisationer och enskilda ska ske löpande under processen fram till dess att ett förslag till väg-/järnvägsplan har tagits fram. Därefter ska förslaget till plan kungöras och hållas tillgängligt för granskning. Genom att ta bort de formella skedena förutsätts processen gå snabbare och enklare. Endast en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas och utvecklas efterhand.

Kommentar: Redan idag finns en osäkerhet kring när och hur olika myndigheter ska medverka i planeringen. En löpande samrådsprocess utan reglerade avstämningsskeden med förstudie och utrednings skede främjar inte en mer förutsägbar medverkan från sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna. Något konkret som närmare tydliggör när, hur och på vilket underlag som övriga myndigheter ska samråda i den nya sammanhållna planeringsprocessen redovisas inte i propositionen. Våra iakttagelser om brister i samråden, som de regleras idag, tas således inte om hand med en sådan ny samrådsprocess.

FÖRBEREDANDE STUDIE INNAN DEN FYSISKA PLANERINGEN

En förberedande studie bör föregå den fysiska planeringen och vara en förut-sättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen. Det är först om den förberedande studien leder fram till att lösningen är en konkret väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd som den fysiska planeringen ska starta.

Kommentar: Detta innebär ingen förändring av den fysiska planeringsprocessen och de iakttagelser vi gjort där. Fyrstegsprincipen ska redan idag tillämpas. Det här är ett sätt att få till stånd att fyrstegsprincipen också i praktiken används av Trafikverket i detta skede i den ekonomiska planeringen.

FÖRENKLADE FÖRFARANDEN

Förslagen till förenklningar innebär bland annat gemensam planering av vägar och järnvägar. Små och okomplicerade projekt ska inte kräva formell planering. Förenklat kungörelse- och granskningsförfarande för vissa planer av liten betydelse samt förenklat förfarande till följd av planering enligt plan- och bygglagen införs.

Kommentar: Förslaget har ingen koppling till granskningens iakttagelser.

ICKE OBLIGATORISK OCH MER FLEXIBEL TILLÅTLIGHETSPRÖVNING

I det nya förslaget till planeringssystem ska den obligatoriska tillåtlighetsprövningen tas bort och ersättas med att regeringen, på förslag från Trafikverket, beslutar om vilka projekt som ska tillåtlighetsprövas. Beslutet bör fattas så tidigt som möjligt under den fysiska planeringen. Trafikverket ska därtill rangordna de olika alternativ som tagits fram i utredningen.

Kommentar: Förslaget innebär att färre projekt kommer att behöva tillåtlighetsprövas. De projekt som ingått i vår granskning är dock av sådan storlek och karaktär att de även i fortsättningen kommer att behöva tillåtlighetsprövas. Om tillåtlighetsprövningen sker tidigare i processen kan det innebära att

regeringens underlag inför prövningen kommer att vara mer översiktligt än idag. Arbetet ska enligt regeringen ha ”drivits så långt att det går att bedöma att det med hänsyn till miljöbalkens regler är tillåtet att anlägga en väg eller järnväg inklusive de tekniska åtgärder, skydds- och säkerhetsåtgärder, skadeförebyggande åtgärder m.m. som är nödvändiga. *Hur* vägen eller järnvägen ska byggas mer i detalj bör däremot normalt inte prövas i detta skede.” Vår bedömning är att förslaget kan ge negativa konsekvenser för hur olika intressen tas om hand i den fysiska planeringsprocessen. Våra iakttagelser är att viktiga intressen kommer fram för sent i den fysiska planeringen. Ett tillåtighetsbeslut tidigare än i dag och på ett mer översiktligt underlag förändrar knappast den iakttagelsen. Dock återstår det att se vad tillämpningen av det nya systemet och den ökade flexibiliteten kommer att medföra i praktiken, något som är svårt att utläsa ur enbart lagförändringarna och de förtydliganden som görs i propositionen.

Sammantaget behandlar inte regeringens proposition i någon större utsträckning den typ av brister som tas upp i den här granskningen. Huvudsyftet med propositionen har varit att öka effektiviteten i planeringssystemet, bland annat genom att förkorta ledtider och undvika onödigt arbete. De brister i dagens system som Riksrevisionen har observerat åtgärdas inte genom propositionens förändringar.