



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende



Rapport 2013:33

Samordna planeringen för bebyggelse och transporter!

– en kunskapsöversikt

Samordna planeringen för bebyggelse och transporter!

– en kunskapsöversikt

Titel: Samordna planeringen för bebyggelse och transporter! – en kunskapsöversikt

Rapport: 2013:33

Utgivare: Boverket december 2013

Upplaga: 1

Antal ex: 100

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-083-0

ISBN pdf: 978-91-7563-084-7

Sökord: Fysisk planering, samhällsplanering, samordning, bebyggelse, transporter, regler, planeringssystem, transportsystem, transportinfrastruktur, planeringsprocessen, kunskapsöversikt

Dnr: 2211-3569/2012

Foto: Hans Ekestang.

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2013

Förord

Att samordna kommunernas fysiska planering med planeringsprocesserna för att bygga vägar och järnvägar är centralt för en hållbar samhällsutveckling. Detta har nyligen understrukits av regering och riksdag. Nya plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft 2011 och en ny sammanhållen planeringsprocess för vägar och järnvägar infördes 1 januari 2013. Då introducerades nya och förändrade bestämmelser för samordning mellan planering och planläggning för transportinfrastruktur och kommunal planering och också om underlaget för den ekonomiska långtidsplaneringen för transportinfrastruktur.

Boverket har deltagit i Trafikverkets förberedelsearbete för de nya planeringsverktygen och har då sett behovet av att utifrån PBL-perspektivet tydliggöra hur de olika reglerna och planeringssystemen kan fungera tillsammans.

Denna kunskapsöversikt är ett komplement till och en fördjupning av redovisningarna i PBL kunskapsbanken, Boverkets webbase-erade vägledning, och till Trafikverkets redovisningar och handledningar. Målgruppen är i första hand planerare hos kommuner, länsstyrelser, regioner och trafikverket samt konsulter. Syftet med arbetet är att bidra till en bättre gemensam kunskapsbas och förståelse för samordning mellan systemen. Det är Boverkets förhoppning att översikten ska inspirera till och underlätta arbetet med samordning i konkreta planeringsprojekt, samt att erfarenheter från dessa kan ge inspel till utveckling av metoderna. Dialog och samverkan mellan planering av åtgärder i transportsystemet och planeringen enligt PBL kommer förhoppningsvis också bidra till att hållbarhetsaspekterna i planeringen förstärks.

Kunskapsöversikten är framtagen efter samråd med representanter för Trafikverket (kontaktperson Susanne Ingo) och Sveriges kommuner och landsting, SKL, (kontaktperson Cecilia Mårtensson). Arbetet bygger på en underlagsrapport framtagen av WSP. Camilla Burén från länsstyrelsen i Skåne och Susann Sass Jonsson från länsstyrelsen i Stockholm har medverkat i arbetet. Under arbetets gång har även synpunkter inhämtats på seminarier och workshopar. Kunskapsöversikten är sammanställd av Järda Blix, under medverkan av Lena Dübeck, Magnus Jacobsson m.fl. Bodil Lorentzon har tagit fram figurerna.

Karlskrona oktober 2013

Sofie Adolfsson Jörby
chef enheten för Stad och land

Innehåll

Inledning.....	9
Hitta rätt i kunskapsöversikten!	12
1 Planering, markanvändning och transportsystem	15
Transportsystem och bebyggelsestruktur	16
Planering och samhällsutveckling	16
Strategisk och ekonomisk planering av transportsystemet	22
Reglering av samordningsbehovet.....	29
2 Generell samordning	33
Nationella perspektiv	35
Regionala perspektiv.....	38
Samordning med kommunal planering	39
Generell samordning med detaljplaneringen	49
3 Reglerad samordning – förenkling	53
Detaljplan och väg- eller järnvägsplan berör samma område	54
När räcker detaljplan för spårväg och T-bana?.....	65
Bygglov och väg- eller järnvägsplan	67
4 Arbetssätt och knäckfrågor – en diskussion	71
Meningen med planeringen	72
Arbetssättet avgörande.....	73
Här måste man tänka till	76
5 Regelverk, planinstrument och planverktyg.....	85
Regelverken för fysisk planläggning.....	86
Olika sammanhang och nivåer.....	90
Stödverktyg.....	97
6 Referenser	105
7 Bilagor.....	109
Bilaga 1	110
Bilaga 2.....	117
Bilaga 3.....	136

I rapporten redovisade och kommenterade lagar och förordningar

- Lag om byggande av järnväg (1995:1649)
- Förordning om byggande av järnväg (2012:708)
- Väglagen (1971:948)
- Vägförordningen (2012:707)
- Miljöbalken (1998:808)
 - Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
 - Hushållningsförordningen (1998:896)
- Plan- och bygglagen (2010:900)
 - Plan- och byggförordningen (2011:338)!

Inledning

Vad är "fysisk planering"

Med "fysisk planering" kan man både mena planläggning enligt PBL (dvs. att ta fram regionplan, översiktsplan, detaljplan samt områdesbestämmelser) och planläggning enligt väglagen respektive lagen om byggande av järnväg (att ta fram vägplan respektive järnvägsplan).

"Samhällsplanering" är ett bredare begrepp och kan även innefatta delar av det regionala tillväxtarbetet och strategisk och ekonomisk planering av transportsystemet.



Den här rapporten är ett en kunskapsöversikt som ger en överblick över och gemensamma referensramar till hur planprocesserna enligt plan- och bygglagen (PBL), väglagen (VL) och lag om byggande av järnväg (LBJ) samspelar med varandra. Syftet är att öka förutsättningarna för att en samordnad planering och planläggning ska komma till stånd.

Bakgrunden är nya och förändrade bestämmelser för samordning i de tre lagarna. Dessa anger att samordning mellan kommunal planering och planläggning för transportinfrastruktur ska eftersträvas. En ny sammanhållen planeringsprocess för vägar och järnvägar introducerades 1 januari 2013, och ny hantering av underlaget för den ekonomiska långtidsplaneringen av transportsystemet öppnar för närmare samordning med planering enligt PBL. Det finns ett därför ett särskilt behov att lyfta samordningsfrågorna.

Rapporten redovisar en första överblick. Kunskapsöversikten fokuserar på samordning mellan både informella och formella planeringsprocesser som styrs av olika lagar och präglas av skilda kulturer. Detaljerad och specifik kunskap om respektive process hämtas i de huvuddokument som nämns i faktarutan här intill. Kunskaps-sammanställningen är ett komplement till PBL kunskapsbanken, Boverkets webbaserade vägledning, för tillämpning av PBL samt till Trafikverkets vägledningar.

Nya bestämmelser öppnar för närmare samordning

I ny PBL (prop 2009/10:170), som trädde i kraft i maj 2011 förstärktes möjligheterna till samordning med bl.a. PBL och planering för infrastruktur. Propositionen "Planeringssystem för transportinfrastruktur" (prop 2011/12:118) ledde till beslut om förändringar i den strategiska och ekonomiska planeringen inom transportområdet. I riksdagens beslut ingick förändringar för planering av väg- och järnvägsprojekt enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Lagändringarna trädde i kraft 1 januari 2013.

Den 1 jan 2012 trädde också den nya kollektivtrafiklagen i kraft (prop 2009/10:200).

Propositionen, "Investeringar för ett starkt och hållbart transport-

system” (prop 2012/13:25), behandlar också det nya planerings-systemet för transportinfrastruktur.

Trafikverket har utarbetat två viktiga tillämpningsanvisningar till de nya reglerna:

- Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar,Handledning, Trafikverket i samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting, Publikationsnummer: 2012:206.
- Trafikverkets övergripande krav för den fysiska planläggningsprocessen, Trafikverket, Publikationsnummer 2012:1151.

Trafikverket arbetar dessutom med ett underlagsmaterial för tillämpning av PBL och 3–5 kap miljöbalken som har beröring med frågorna. Boverkets generella vägledningsmaterial om tillämpning av PBL finns i kunskapsbanken, www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken.

Vägledningsmaterial PBL/Infrastruktur

Vägledningar och handledningar från Boverket, Trafikverket, länsstyrelserna m.fl. myndigheter berör angränsande och samma frågor. De kompletterar varandra, och genom samverkan skapas förutsättningar för enhetlig tillämpning och ändamålsenlig utveckling av planeringsverktygen och samhällsplaneringen. Boverkets kunskapsöversikt syftar till att ge en överblick och bättre systemkunskap hos deltagande aktörer och medarbetare. Trafikverkets trafikslagsövergripande underlag för tillämpning av 3–5 kap MB syftar till att förmedla olika aspekter av transportsystemets behov att beaktas i sektorövergripande fysisk planering. Dessa båda arbeten kan tillsammans bidra till att föra samman transportplanering med planering enligt PBL.

Planering av transportinfrastruktur Trafikverket

**Åtgärds-
valsstudier**
nytt steg i
planering av
transport-
lösningar

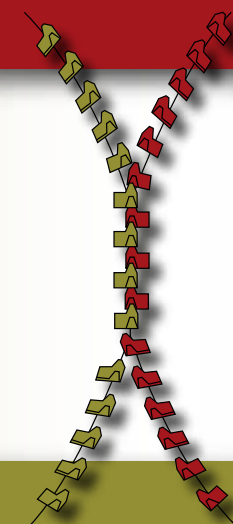
**Trafik-
verkets
över-
gripande
krav**
publ.nr.
2012:1151



**Riksstressen,
Trafikslags-
övergripande**

**TRAST
version 3
Trafikverket
SKL
Boverket**

**Samordna planeringen för
bebyggelse och transporter!**
- En kunskapsöversikt
Överblick över verktygen
Bättre systemkunskap
Delat och utvidgat
problemägarskap



**Transportsystemet i
samhällsplaneringen**
Trafikverkets underlag för
tillämpning av 3-5 kap.
miljöbalken och av plan-
och bygglagen

Planeringsfrågor i "PBL-världen" Boverket

**PBL
kunskaps-
banken**



**Miljöbedöm-
ningar för
planer och
program**

Buller

**Erfarenheter
och
exempel**

*Vägledning och handledningar
från Boverket, Trafikverket och
Länsstyrelser m.fl. myndigheter.*

Hitta rätt i kunskapsöversikten!

Kapitel 1, 2 och 3 är rapportens kärna. Kapitel 4–6 har karaktär av fördjupningstexter och bilagorna innehåller olika sammanställningar av bestämmelser och förarbeten till dessa.

Kap 1 Planering, markanvändning och transportsystem

Innehåller en bakgrund och översikt över sektorövergripande planering och planering för transportinfrastruktur samt betydelsen av samordningsfrågorna och hur de regleras.

Kap 2 Generell samordning.

Här redovisas och kommenteras samordningsmöjligheter med utgångspunkt i PBL:s planeringsinstrument. Även den regionala nivån och åtgärdsvalsmetodiken tas upp. Lagstiftaren påbjuder dels en generell samordning och dels ges en möjlighet till en reglerad samordning och förenkling av processerna i vissa fall. Hänvisningar till erfarenheter från samverkan görs.

Kap 3 Reglerad samordning – förenkling

Den reglerade samordningen med bl.a. möjligheter till förenkling och samutnyttjande av delar av processerna för detaljplan respektive väg-/järnvägsplan går igenom.

Fördjupningar

Kap 4 Arbetssätt och knäckfrågor – en diskussion

Här tas upp några viktiga kommentarer och frågor att diskutera och utveckla. Att utgå från och ständigt koppla tillbaka till syftet med planeringen samt arbetssättet (attityd och vilja till förståelse) är grundläggande för en lyckad samordning. Det finns många erfarenheter att bygga på. Synkroniseringen mellan olika processer, samrådsfrågor samt den komplexa MKB-samordningen tas också upp.

Kap 5 Regelverk, planinstrument och planeringsverktyg

Här tas upp de regelverk som styr planeringen, planinstrument och planeringsverktyg som har intresse för samordning mellan planering enligt PBL och planering för vägar och järnvägar samt annan transportinfrastruktur samt relevanta stödverktyg.

Kap 6 Referenser

Kap 7 Bilagor

- 1 Förarbeten och uttalanden från regering och riksdag
- 2 Lagtexter med författningskommentarer
- 3 Översikt över reglerna för plan-MKB respektive projekt MKB

Förklaringar till faktarutor



Tips



Fördjupning



Lagtext

Planering, markanvändning och transportsystem

Transportsystem och bebyggelsestruktur

Utvecklingen av bebyggelse och transportinfrastruktur spelar en central roll för samhällets utveckling. Det finns ett nära samband mellan utvecklingen av bebyggelse och näringsliv och transportsystemets utveckling. Transportarbetet och vårt resande har ökat under mycket lång tid. Detta har länge setts som ett mått på välbefinnandets utveckling, och ett verktyg för den enskilda människans frihet. I dag finns ett annat synsätt. Dagens transportpolitik lyfter i stället fram tillgänglighet till målpunkter snarare än rörlighet, och järnvägssystemet och kollektivtrafiken spelar en allt större roll. Att enligt den s.k. fyrstegsprincipen påverka färdmedelsval och efterfrågan på transporter, också genom bebyggelseplaneringen, har blivit viktigt i arbetet för att uppnå de mål som finns i transportpolitiken.

Processerna för planering och byggande av vägar och järnvägar har under lång tid kritiserats för att ta för lång tid och att det krävs tidsödande dubbelarbete. Nu har reglerna ändrats. Såväl reglerna i nya PBL som ändringar i den fysiska planläggningsprocessen för vägar och järnvägar samt ändrade regler för den ekonomiska planeringen av transportinfrastruktur, öppnar för bredare samordning och effektivisering av planläggningsprocesserna. Det är en utmaning för dem som hanterar båda dessa system att utnyttja de nya möjligheterna. I vissa fall finns numera möjlighet att utnyttja delar av varandras processer i arbetet med väg- och järnvägsplaner och detaljplaner.

Planering och samhällsutveckling

Olika perspektiv på samma nät och länkar

Det är delvis samma fysiska transportinfrastruktur som används för såväl de lokala och regionala transportbehoven som för nationella och även internationella förbindelser. De olika näten är inflettade i varandra, men ägarmässigt och ansvarsmässigt är näten uppdelade och inom olika nivåer kan olika parter prioritera olika åtgärder. Ofta drivs utvecklingen och de förändrade anspråken på infrastrukturen av bebyggelseutveckling och lokalisering av handelsetableringar och andra verksamheter som i sin tur behöver och dras till goda transportlägen. Utbyggnad av ett transportsystem som skapar förbättrad tillgänglighet och underlättar den lokala utvecklingen är också ofta en avgörande faktor för ny bebyggelse.

Det svenska transportsystemet står inför stora utmaningar med en prognostiserad kraftig ökning av trafiken samtidigt som man ska verka för att uppnå klimatmålen. Den fysiska planeringen har en viktig roll i den gemensamma utmaningen att verka för ett mer transportsnålt samhälle, vilket bl.a. framhålls i Trafikverkets kapacitetsutredning.

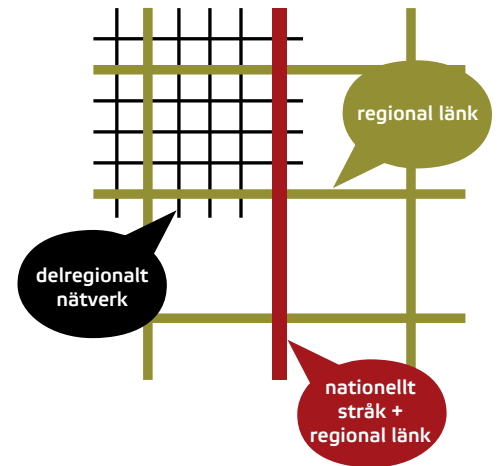
Europeisk nivå

Samarbetet om rumsliga planeringsfrågor i Europa har utvecklats i varierad takt och intensitet de senaste 20 åren. Den nya sammanhållningspolitiken med dess betoning av territoriella perspektiv och gränsöverskridande samarbete har åter ökat intresset för dessa frågor. För EU utgör fysisk planering inte något utpekat eget kompetensområde, men det finns trots detta flera olika sätt som EU utövar inflytande på planeringen i Sverige. Övergripande strategier och policydokument anger mål och riktlinjer som medlemsländerna har att rätta sig efter när de utarbetar nationellt anpassade program. Ett flertal rättsakter som antagits inom exempelvis miljöområdet har fått betydande konsekvenser för svensk planeringslagstiftning.

Policydokument är inte juridiskt bindande, men kan ge medlemsländerna incitament för att uppfylla de överenskomna målen. På så sätt koordinerar EU-kommissionen medlemsländernas insatser.

EU:s övergripande strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, har målet att bidra till "smart och hållbar tillväxt för alla". Varje medlemsland preciserar vilka insatser som ska göras för att nå målen. Nationella mål och prioriteringar ska utgå från det egna landets förutsättningar men samtidigt överensstämja med EU:s överordnade mål. Europa 2020 är tillsammans med EU:s strategi för Östersjöregionen ramverket för de initiativ och insatser som ska genomföras kommande år. De styr också innehållet i de program och fonder som svenska kommuner, regioner, myndigheter, företag och organisationer kan söka medel ur. Dessa möjligheter har hittills haft stor betydelse för utvecklingen av planeringsmetoder och planeringsverktyg i Sverige, inte minst i gränssnittet mellan översiktsplanering, regional planering och transportinfrastruktur.

EU:s transportpolitik syftar till att skapa gemensamma regler för transporter genom att ange riktlinjer för åtgärder i transportfrågor. Genom TEN-programmet (transeuropeiska nät) knyts medlemsländernas nätverk för transporter, telekommunikation och energi ihop. Valet av stråk inom ramen för detta program får betydelse för den nationella transportpolitiken och påverkar t.ex. godstransporter och



De olika nivåerna i transportnätet samspelar och samutnyttjas
Källa: KTH: Program för "Den attraktiva regionen"

hamnutveckling liksom olika städers tillgänglighet till det internationella järnvägsnätet.

Nationell nivå

I jämförelse med många andra länder har den svenska regeringen relativt begränsade möjligheter att påverka planeringen. Den svenska regeringen tar till skillnad från i exempelvis Danmark, Holland och Tyskland inte fram nationella strukturbilder som tydliggör en rumslig målbild för samhällsutvecklingen. I hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) anges nationellt viktiga områden och frågor där det statliga inflytandet ska vara starkt. En samordnad avvägning på nationell nivå saknas även om bestämmelserna om riksintressen i 4 kap. innebär att riksdagen har angivit hur vissa nationellt betydelsefulla områden framför allt utmed kusterna ska hanteras. Övriga verktyg för nationell påverkan i Sverige är framtagandet av nationella mål, planer, program och strategier som hänförs till olika politikområden (Nationell strategi för tillväxt, Mineralstrategi, Färdplan 2050 etc.). Strategierna kan vara kopplade till EU-initiativ, t.ex. hantering av strukturfondsmedel på nationell nivå. Riksdagen och regeringen har också satt upp många nationella mål inom olika politikområden som är relevanta för samhällsplaneringen.

Nationella mål

De transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och folkhälsomålen är av särskilt intresse för samordningsfrågorna mellan sektorövergripande fysisk planering och planering för transportinfrastruktur.



Boverket har i en sammanställning år 2011 samlat 100 olika nationella mål som bör beaktas i kommunernas, länsstyrelsernas och regionernas samhällsplaneringsverksamhet. Dessa delades in i följande teman: demografi, bebyggelse, ekonomi, natur och miljö samt infrastruktur. Sammanställningen ingick i ett regeringsuppdrag att på grundval av dessa mål ta fram en Vision för Sverige 2025. Denna presenterades i december 2012.¹

Regional nivå

Det är på den regionala arenan som den största potentialen till samverkan och samordning mellan statlig infrastrukturplanering och kommunal och regional markanvändningsplanering står att finna.

I samtliga Sveriges 21 län finns ett regionalt organ som ansvarar för regionala tillväxtfrågor och samhällsplanering. I detta ansvar ingår att utarbeta en regional utvecklingsstrategi och länsplan för regional transportinfrastruktur. Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) utgör regionernas övergripande utvecklingsdokument och ska binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling. I strategin anges bl.a. regionens visioner, mål,

utmaningar och insatser och den ska ligga till grund för regionala sektorsprogram.

Den långsiktiga regionala infrastrukturplanen styr hur statens pengar för infrastruktur används på det regionala väg- och järnvägsnätet. De åtgärder som prioriteras i planeringen ska bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Såväl länstransportplanen som den regionala systemanalysen² används i många regioner som kunskapsunderlag vid framtagandet av de regionala utvecklingsstrategierna. Länstransportplanen kan även nyttjas för att genomföra de intentioner beträffande utveckling av transportsystemet som finns i RUS.

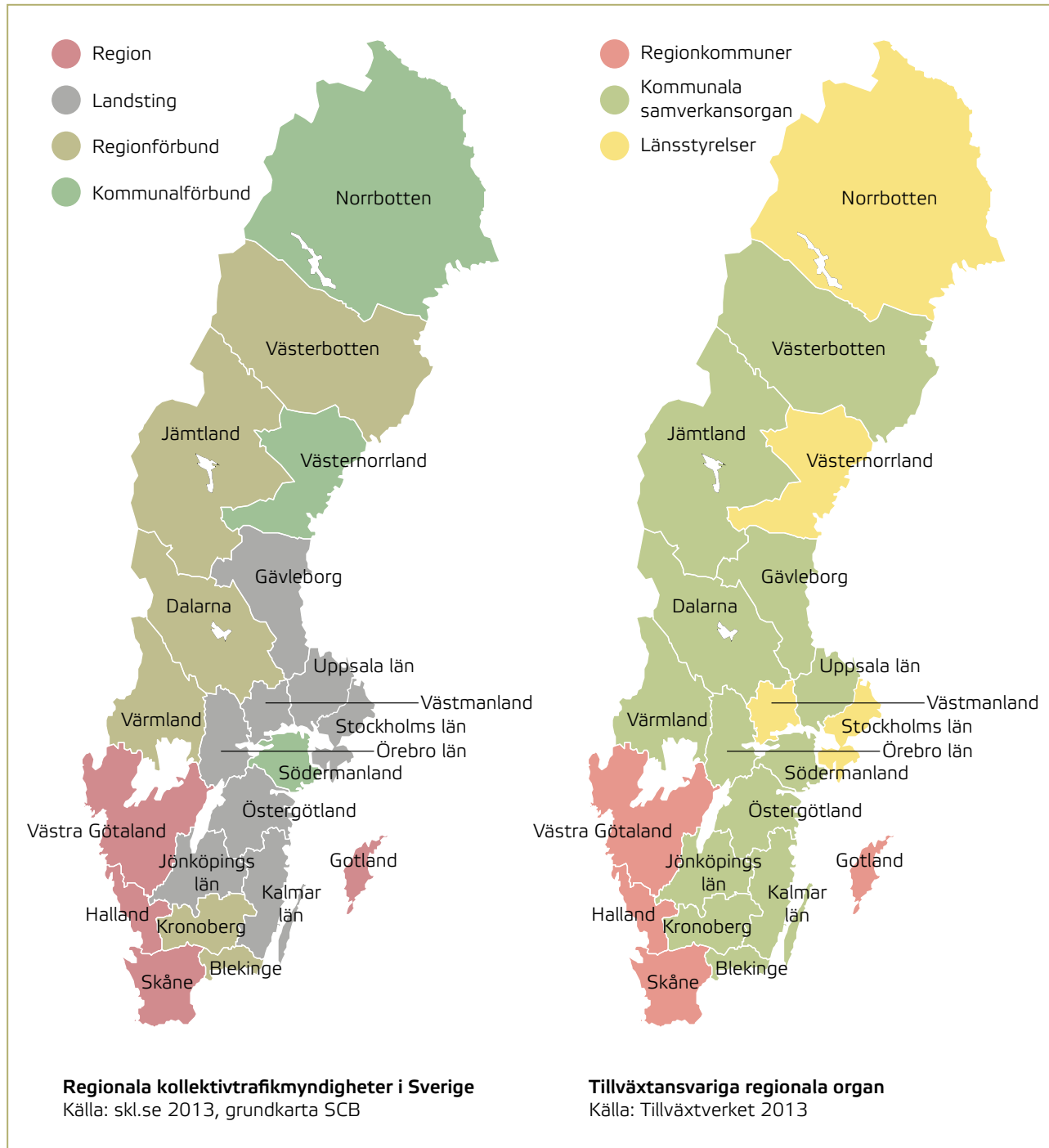
Ansvar för regional tillväxt och strategiska infrastrukturfrågor samt kollektivtrafikförsörjning

Det regionala tillväxtansvaret och ansvaret för kollektivtrafik ligger ibland hos samma regionala organisation, men det kan också vara uppdelat på olika organ. Med ansvaret för regionala tillväxtfrågor följer även ansvar för den långsiktiga strategiska infrastrukturplaneringen på regional nivå. Staten har i 17 av 21 län delegerat detta ansvar för regionala politiska beslutsorgan.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvarar sedan den 1 januari 2012 för de regionala kollektivtrafikförsörjningsprogrammen. Dessa myndigheter kan vara regioner, landsting, regionförbund (kommunala samverkansorgan) eller kommunalförbund.

Enligt kollektivtrafiklagen som gäller från den 1 januari 2012 ska det regionala trafikförsörjningsprogrammet utgöra en plattform för arbetet med att utveckla kollektivtrafiken i regionen. Programmen ska vara långsiktiga och trafikslagsövergripande och har därmed nära koppling till det regionala tillväxtarbetet i allmänhet och den regionala utvecklingsstrategin i synnerhet. Kollektivtrafiken är beroende av bebyggelsestrukturen och för att nå framgång i arbetet är det viktigt att planeringen av kollektivtrafiken länkas samman med andra lokala och regionala utvecklings- och samhällsplaneringsprocesser. Särskilt regionaltågstrafiken har visat sig kunna bli en strategisk regional fråga, som i stora delar av landet uppfattas som en ryggrad för den fysiska strukturens utveckling och som krävs för en stabil regionförstoring.

Regionplanering inom ramen för PBL genomförs i förekommande fall av ett av regeringen utsett regionplaneorgan. Formell regionplan finns endast för Stockholms län.



Ansvar för regional tillväxt och strategiska infrastrukturfrågor samt kollektivtrafikförsörjning

Det regionala tillväxtansvaret och ansvaret för kollektivtrafik ligger ibland hos samma regionala organisation, men det kan också vara uppdelat på olika organ. Med ansvaret för regionala tillväxtfrågor följer även ansvar för den långsiktiga strategiska infrastrukturplaneringen

på regional nivå. Staten har i 17 av 21 län delegerat detta ansvar för regionala politiska beslutsorgan.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvarar sedan den 1 januari 2012 för de regionala kollektivtrafikförsörjningsprogrammen. Dessa myndigheter kan vara regioner(regionkommuner), landsting, regionförbund (kommunala samverkansorgan) eller kommunalförbund.

Kommunal nivå

Kommunerna har det övergripande ansvaret för den långsiktiga utvecklingen inom kommunen enligt det kommunala självstyret. Det kommunala planmonopolet innebär ansvar för den sektorövergripande planeringen enligt PBL.³ Den kommunala planeringen bygger på en tydlig politisk förankring och ett utvecklat system för att hämta in synpunkter från medborgarna.

I den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen möts och avvägs lokala anspråk mot anspråk och samhällsintressen på övergripande nivåer. I denna planering ska samhällets behov och anspråk hanteras så att en hållbar samhällsutveckling i en ändamålsenlig fysisk struktur främjas.

Planeringsprocesserna ger möjlighet till dialog om hur den byggda miljön och samhället ska utvecklas utifrån ett helhetsperspektiv. Det är endast i den kommunala planeringen som den statliga transportinfrastrukturen kan behandlas parallellt och integrerat med planering av bostäder och annan bebyggelse, service och lokal infrastruktur. En aktuell kommunal planering är därför nödvändig för att åstadkomma ett transportsystem som fyller de behov samhället har.

Strategisk och ekonomisk planering av transportsystemet

Statlig transportinfrastrukturplanering – åtgärdsplaneringen

Styrande för vilken infrastruktur som ska byggas, rekonstrueras och hur infrastrukturen ska förvaltas är den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplanering som genomförs av Trafikverket och utsedda länsorgan efter beslut av riksdag och regering. Planeringsprocessen för vilka resurser som ska satsas på transportinfrastruktur genomförs ungefär en gång per mandatperiod, dvs. vart fjärde år.

Denna långsiktiga strategiska och ekonomiska planering av transportsystemet styrs av riksdag och regering genom bl.a. förordningar, myndighetsuppdrag och mål. De transportpolitiska målen, senast beslutade av riksdagen i mars 2009, är vägledande, och ramarna för planeringen ges av riksdagens inriktningsbeslut en gång per mandatperiod. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Under det övergripande målet har regeringen satt upp ett funktionsmål som rör tillgänglighet, samt ett hänsynsmål som rör säkerhet, miljö och hälsa.

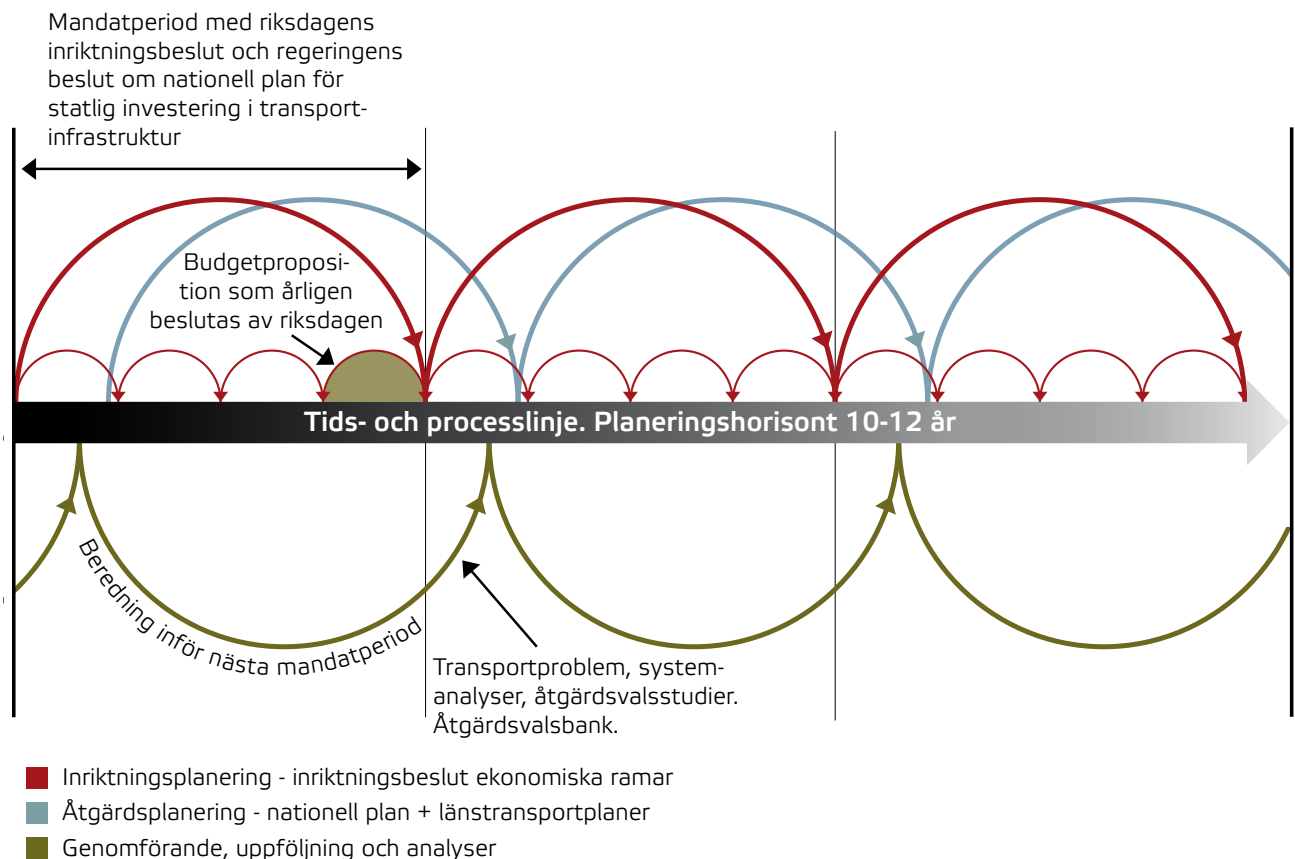
Systemanalyser och inriktningsplanering

I propositionen 2011/12:118⁴ slår regeringen fast att det är viktigt med återkommande systemanalyser, som behövs för att få fram kunskap om hur väl transportsystemet motsvarar de krav och förväntningar som ställs och kan komma att ställas. Analyserna kan behöva göras på olika nivåer i samhället med bidrag från berörda aktörer. Den övergripande inriktningen i transportpolitiken behöver kunna omprövas varje mandatperiod. Tillvägagångssättet är inte reglerat i lag utan kan variera något. Vanligen är det Trafikverket och regionala aktörer som får i uppdrag att utarbeta ett underlag för att regeringen ska kunna ta ställning till övergripande strategiska vägval samt vilka ekonomiska ramar som ska gälla för en kommande period (enligt prop. 2011/12:18). Inriktningen och de övergripande ramarna beslutas av riksdagen innan åtgärdsplaneringen tar vid.

Utredningar och propositioner som berör planering

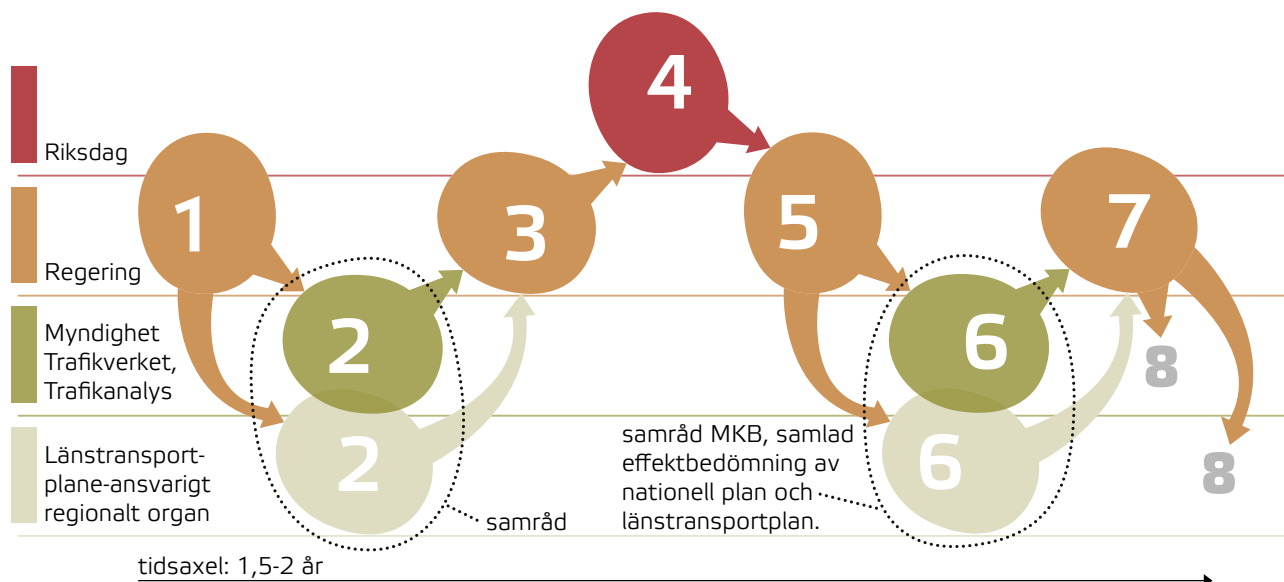
- Effektivare planering av järnvägar och vägar (SOU 2010:57)
- Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet, Slutrapport 2010-02-26.
- Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12).
- Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49).
- Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118).
- Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar fram till år 2025 och utblick mot år 2050, Trafikverkets rapport 2012.
- Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25).





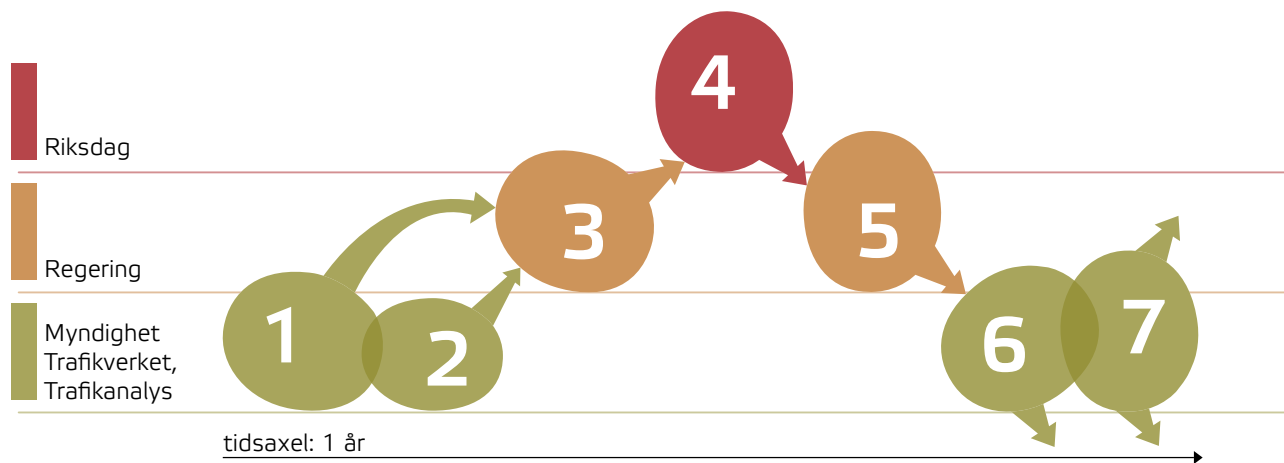
Åtgärdsplanering, nationell plan, länstransportplaner och systemanalyser

Nationell transportplan och länstransportplaner ska upprättas med utgångspunkt i aktuell transportpolitik. I åtgärdsplaneringen tas långsiktiga nationella och regionala planer fram för hur infrastrukturen för de fyra trafikslagen väg, järnväg, sjöfart och luftfart ska underhållas och utvecklas. Här behandlas drift, underhåll och investeringsplaner samt även icke fysiska åtgärder eftersom det ofta behövs en kombination av olika slags åtgärder för att lösa aktuella problem. Åtgärdsplaneringen utmynnar i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet samt i 21 länsplaner för regional transportinfrastruktur. Den nationella planen fastställs av regeringen, medan länsplanerna fastställs av respektive länsorgan efter regeringens beslut om medelstilldelning. Se figur s. 24.



Strategisk och ekonomisk planering av transportsystemet.

Planeringsarbete sker vart fjärde år.



Riksdagens och regeringens årliga beslut om finansiering av transportinfrastruktur.

Förändringar 2012–2013

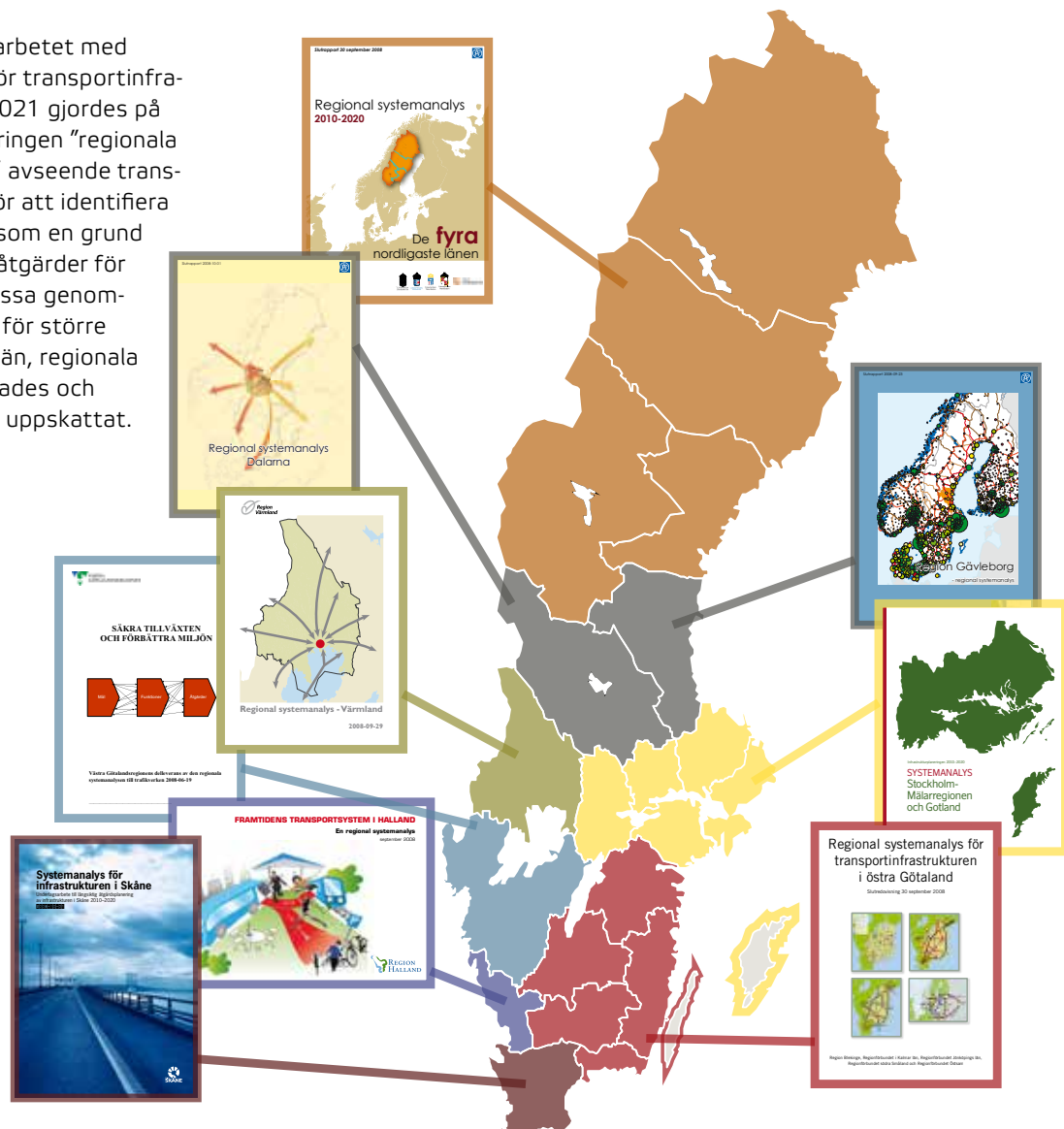
Nytt i planeringssystemet är att Trafikverket årligen kommer att lämna förslag till regeringen om vilka av de infrastrukturåtgärder som finns i investeringsplanerna som bör genomföras de följande sex åren. Dessa är uppdelade i två grupper, genomförandeprogram för år 1–3 respektive planprogram för år 4–6. Myndigheten Trafikanalys har i uppgift att granska Trafikverkets åtgärdsförslag och lämna synpunkter till regeringen. Trafikverkets redovisning och Trafikanalys synpunkter läggs sedan till grund för regeringens budgetproposition och för regeringens särskilda beslut om när de olika åtgärderna ska genomföras, dvs. dels vilka åtgärder i den nationella planen som får genomföras de närmast följande tre åren och dels vilka åtgärder som bör förberedas för genomförande de därpå följande tre åren. I samband med att riksdagen tar ställning till budgetproposition avsätts de investeringsmedel som behövs för kommande budgetår.

Systemanalyser ger koll på samspelet mellan olika åtgärder

Olika former av systemövergripande analyser som handlar om funktioner och funktionalitet i transportsystemet behövs eftersom sektorövergripande regionala planeringsaktiviteter sällan går tillräckligt djupt in i hur transportsystemet fungerar. Denna typ av analyser ska naturligtvis samspela med sektorövergripande analyser och underlag för regional planering. Exempelvis är det viktigt att förstå att det på vissa järnvägslänkar är ont om kapacitet och att det inte kommer att vara möjligt att öka turtätheten med tåg eller lägga in nya stopp eller nya stationer inom en nära framtid eftersom då en prioriterad nationell funktionalitet skulle hotas och som får systemeffekter för ett större system. Men samtidigt kan kortsiktiga åtgärder komma fram genom systemanalyser, vilket bl a kan handla om att ändra vägval för vissa tåg och i vägsystemet att tillämpa någon form av vägvalsstyrning för att omfördela trafikbelastningen inom systemet.

Det är viktigt med samspel mellan nationella och regionala systemanalyser och även internationella transportfunktioner bör beaktas. Då kan nationella/internationella respektive regionala och lokala transportfunktioner balanseras, särskilt där dessa konkurrerar om kapacitetsutrymmet. Åtgärdsvalsstudier kan ta sin utgångspunkt i systemanalyser och översiktsplaner, kollektivtrafikförsörjningsprogram m.m.

I samband med arbetet med långtidsplanen för transportinfrastruktur 2010–2021 gjordes på uppdrag av regeringen "regionala systemanalyser" avseende transportsystemet, för att identifiera olika funktioner som en grund för planering av åtgärder för att nå målen. Dessa genomfördes i flera fall för större områden än ett län, regionala politiker involverades och arbetssättet var uppskattat.



Metoder för att analysera behov, system och funktioner

Regionala systemanalyser

Trafikslagsövergripande systemanalyser inleder arbetet med den strategiska och ekonomiska planeringen för transportsystemet. Dessa syftar till att identifiera brister och "behov" beträffande transportförsörjning och tillgänglighet till viktiga målpunkter i den berörda delen av landet. Sedan genomförs åtgärdsvalsprocesser för att förstå de egentliga problemen och pröva olika möjliga sätt att åtgärda förhållandena. Fyrstegsprincipen (se faktaruta) används som verktyg för att pröva alternativa lösningar på ett systematiskt sätt.

Fyrstegsprincipen och åtgärdsvalsstudier

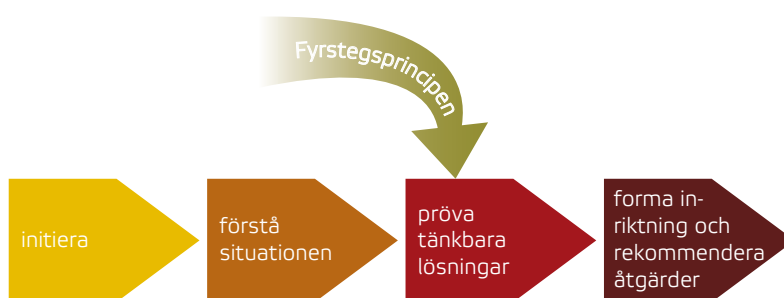
Åtgärdsvalsstudier är en metodik som utvecklats av Trafikverket för att strukturera förberedande studier inom transportplaneringen.⁵ Metodiken syftar till att fokusera på konstaterade eller förväntade problem, brister och behov innan olika lösningar och åtgärdsförslag tas fram. Flera olika aktörer kan initiera åtgärdsvalsstudier vid ett problem med koppling till transportinfrastruktur.

Åtgärdsvalsstudier har en dubbel funktion. De ska utgöra en del av underlagsarbetet för val av objekt och andra åtgärder som ska resurssättas i den nationella planen, i länstransportplanerna eller i någon annan genomförandeform. Dessutom ger åtgärdsvalsstudier en god grund för eventuell fysisk planläggning eller annan form av planering för genomförande av specifika åtgärder.

Att åtgärdsvalsmetodiken knyter an till flera aktörers planering, inklusive kommunernas markanvändningsplanering, skapar förutsättningar för samordning av fortsatt utredning och genomförande liksom för eventuell medfinansiering. Åtgärdsvalsstudier kan därmed fungera som en brygga mellan olika former av planer och planering enligt olika lagstiftningar.

Genom åtgärdsvalsstudier ska fyrstegsprincipen kunna tillämpas förutsättningslöst, såväl vid övergripande studier för exempelvis ett pendlingsstråk som vid problem med en specifik vägkorsning. Detta

Metodik för åtgärdsvalsstudier



Faser i metodiken är:

Initiering: Vilket problem ska lösas? Vilket mål ska nås?

Förstå situationen: Nuläget. Vilka berörs av problemet? Vad händer om vi inte gör något?

Pröva tänkbara lösningar: Lösningar identifieras enligt fyrstegsprincipens olika steg.

Val av åtgärdstyper: Utifrån tänkbara lösningar utvecklas ett samlat förslag som kan innehålla många olika åtgärder och som är kostnadseffektivt.

Källa: Trafikverket

Ett nytt inslag i planeringen

Förberedande studier (åtgärdsvalsstudier) är ett nytt inslag i planeringen. Regeringen anger i prop 2011/12:118 (s. 89) att den formella fysiska planeringen för vägar och järnvägar bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen.

Denna typ av studier har inte någon formell koppling vare sig till fysisk planering av vägar och järnvägar eller till plan- och bygglagen. Trafikverket har utvecklat en metodik för åtgärdsvalsstudier som numera alltid används innan staten beslutar om planläggning enligt väg- och lagen om byggande av järnväg.



ska göras utifrån de tillgänglighetsbrister och behov av bättre transportmöjligheter som kommit fram i t.ex. regionala och nationella systemanalyser, eller i annan planering som regional planering, kommunal översiktsplanering eller den regionala kollektivtrafikmyndighetens planering. Fyrstegsprincipen ska tillämpas i flera planeringsskeden inom transportsektorn inom ramen för vad respektive planeringsskede ska behandla.

Enligt fyrstegsprincipen provas först, enligt steg 1 "tänk om", åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt, t.ex. planering, lokalisering och prissättning. I ett andra steg, "optimera", studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon, bl.a. trafikreglering och information. I steg tre, "bygg om", undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader av vägar och järnvägar, medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs först i steg fyra, "bygg nytt".

Fyrstegsprincipen

Fyrstegsprincipen utgår från att transportsystemet ska utformas och utvecklas utifrån en helhetssyn. Redan under slutet av 1990-talet formulerade dåvarande Vägverket den så kallade fyrstegsprincipen och år 2003 beslutade riksdagen att fyrstegsprincipen skulle användas i den långsiktiga planeringen av transportsystemet. Rätt tillämpad bidrar fyrstegsprincipen till att utveckla ett mer hållbart transportsystem – ekonomiskt, miljömässigt och socialt. De två första stegen handlar i högre grad om att beakta trafikkonsekvenserna och transportefterfrågan när man fattar beslut om andra samhällsplaneringsfrågor som till exempel lokalisering av verksamheter eller aktiviteter av annat slag. Det kan även handla om att komplettera befintlig infrastruktur med kunskapshöjande eller attitydpåverkande åtgärder. För båda dessa processer kan ett kontinuerligt arbete med hållbart resande spela stor roll.

En av tankarna bakom fyrstegsprincipen var just att om man kontinuerligt i samhällsplaneringsprocessen (snarare än transportplaneringsprocessen) aktivt arbetar med att minska beroendet av motoriserade transporter, prioritera hållbara färd sätt och se till att effektivt utnyttja befintliga system och kapacitet, så minskar behovet av investeringar för både ombyggnad och nyinvesteringar.

1. Tänk om

Avser åtgärder som kan påverka behovet av transporter, och val av transportsätt. Påverka beteenden och efterfrågan. Exempel: Information och kommunikation som förändrar människors val av färdmedel. Förbättrad kollektivtrafik. Bättre cykelvägar och bättre skötsel av dem. Bilpooler. Transportsnål bebyggelseplanering.

2. Optimera

Styr om. Avser åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur och fordon. Exempel: Trafikstyrning och annan väginformatik. Samåkning. Samordning av transporter.

3. Bygg om

Avser begränsade ombyggnadsåtgärder. Exempel: Enklare ombyggnader av väg- och gatumiljön. Hastighetsnedsättningar genom skyltning eller åtgärder som refuger och sidoförflyttningar.

4. Bygg nytt

Avser nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder. Exempel: Nybyggnad av vägar och gator eller större ombyggnader av befintligt vägnät.

(Källor: SKL, Trafikverket)



Reglering av samordningsbehovet

Grundläggande för PBL, hushållningsbestämmelserna och MB

PBL tillsammans med MB och hushållningsförordningen ställer krav både på en innehållsmässig och en processmässig samordning.

I de inledande paragraferna i 2 kap. PBL såväl som i 3 kap. MB finns samma formulering att mark- och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med avseende på beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges en sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning⁶. Miljöbalken ställer krav på att hållbar utveckling ska främjas i planer och program. Den ansvariga myndigheten ska i markanvändningsbesluten (även enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg) alltid förhålla sig till helhetsperspektivet som uttrycks i översiktsplanen enligt PBL och de därmed samverkande hushållningsbestämmelserna. *(Se vidare kap 5.)*

Samordning med regional utvecklingsplanering

Behov av sektorövergripande samordning på den regionala nivån poängteras i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Samordning bör bland annat ske med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Både de regionala utvecklingsprogrammen och tillväxtprogrammen omfattas av kraven på miljöbedömning.

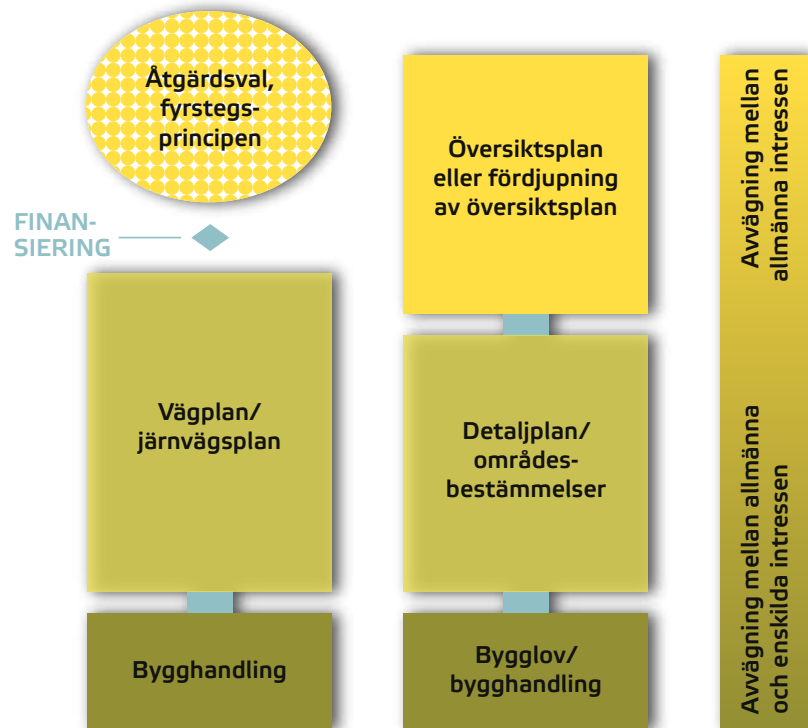
Samordning är en bärande princip

Samordning och helhetssyn har varit den bärande principen redan vid PBL-systemets tillkomst med dess koppling till hushållningsbestämmelserna. Senare har EU:s direktiv om MKB tillkommit och införlivats i miljöbalkens kap. 6 om MKB. MB:s hushållningsbestämmelser och deras samband med PBL:s helhetsgrepp på markanvändningsfrågor ger gemensamma utgångspunkter för samtliga lagar som reglerar förändringar av markanvändningen. Det gäller alltså bestämmelserna för fysisk planläggning av vägar och järnvägar i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Bestämmelserna om MKB kom först för projekt, t.ex. vägar och järnvägar, men har senare utvecklats till att omfatta alla planer och program som

myndigheter och kommuner är skyldiga att upprätta. Framför allt bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program ställer krav på samordning av processerna. Syftet med miljöbedömning är inte uppfyllt förrän miljöaspekter är integrerade i planen eller programmet så att hållbar utveckling främjas. Rimliga alternativ måste beskrivas för planen/programmet för att kraven i MB/direktivet ska vara uppfyllda. För att garantera att samordningen sker finns också bestämmelser i MB om att myndigheter och kommuner ska tillhandahålla planer och planeringsunderlag samt att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar ska samordnas.



Åtgärdsvalsstudier respektive arbete med väg- och järnvägsplaner ligger processmässigt i viss mån förskjutna i förhållande till PBL:s planinstrument. Åtgärdsvalsstudier kan få en fortsättning i fysisk planering för väg eller järnväg om de får finansiering via nationell plan respektive länstransportplan eller genom finansiering av andra aktörer.



Samordning mellan kommunal planering och infrastrukturplanering

Frågan om behovet av samordning mellan planering av vägar och järnvägar och den kommunala planeringen har successivt uppmärksamats under senare år. Det har bl.a. tagits upp i flera PBL-utredningar, och har därefter tagits upp av Transportinfrastrukturkommittén och behandlas både i propositionen "Planeringssystem för transportinfrastruktur" (prop 2011/12:118) och i "Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem" (prop 2012/13:25).

Såväl i PBL som i väglagen och lagen om byggande av järnväg finns därför numera bestämmelser med i princip identiska formuleringar som anger att samordning ska ske mellan planläggning och prövning enligt olika lagar. Lagstiftaren påpekar att bestämmelserna understryker vikten av samordning och betonar bl.a. att samarbetet måste inledas tidigt och fortgå kontinuerligt under hela processen. Den som planerar, bygger och förvaltar infrastruktur har ansvar för att samordning kommer till stånd och det är viktigt att infrastrukturbyggaren och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter.⁷

Förutom de allmänna bestämmelserna om *generell samordning* (se citat nedan) finns också möjlighet till förenkling och samutnytt-

jande av dokument och aktiviteter i processerna för detaljplanering och planläggning av vägar och järnvägar, en *reglerad samordning*.

Möjligheter till samordning redovisas i kapitel 2, generell samordning och kapitel 3, reglerad samordning. De ramar regelverken ger fördjupas i kapitel 5 om regelverk, planeringsinstrument och planeringsverktyg. *Se även citat från olika förarbeten beträffande samordningsbehov och inriktning av samordning, bilaga 1.*

Bestämmelser om samordning:

2 kap 11 § PBL

”Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske.”

13 a § Väglagen (1 kap 4a § Lagen om byggande av järnväg)

”Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.”

6 kap 22 § MB

”Myndigheter och kommuner skall sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i detta kapitel.”

§

¹ Beträffande Vision för Sverige 2025, se <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2012/Sverige-2025/> Beträffande sammanställning av nationella mål se <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2011/Sammanställning-av-nationella-mal-planer-och-program-av-brtydelse-for-fysisk-samhallsplanering/>

² Regionala systemanalyser togs fram under planeringsomgången 2010–2021. Se vidare s. 16

³ 1 kap. 2 § PBL

⁴ ”Planeringssystem för transportinfrastruktur”, Prop. 2011/12:118

⁵ Hur åtgärdsvalsstudier ska tas fram beskrivs i ”Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar,Handledning”, Trafikverket i samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting, Publikationsnummer: 2012:206. Metodiken omfattar fyra faser, nämligen ”Initiera”, ”Förstå situationen”, ”Pröva tänkbare lösningar” samt ”Forma inriktning och rekommenderade åtgärder”

⁶ 2 kap. 2 § PBL och 3 kap. 1 § MB

⁷ Prop 2011/12:118, s. 107–108. Se även prop 2012/13:25, s. 96, prop 2009/10:170, s. 168

Generell samordning

Här tas samordningsmöjligheter upp med utgångspunkt i de olika planeringsnivåerna och möjliga kopplingar mellan olika faser i planeringsarbetet. Generell samordning kan handla om att anpassa processerna till varandra tidsmässigt, att få till ett växelspel mellan olika processer, att utnyttja gemensamt underlag och att i det egna arbetet även ha grepp om övriga delar av helheten.

**Infrastrukturbyggarens
ansvar samordning**

I proposition 2011/12:118 sägs att:
”Det är den som avser att bygga vägen eller järnvägen (oftast Trafikverket) som bör ha huvudansvaret för att ta till vara möjligheterna till samordning och åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner.” (s. 107)



De nya samordningsreglerna

Samordningsmöjligheter mellan planering enligt PBL och väglagen och lagen om byggande av järnväg har stärkts och tydliggjorts genom de samordningsparagrafer som nu finns införda i alla tre lagar. I vägförordningen och förordningen om byggande av järnväg har också införts bestämmelser kring samordningsansvar⁸.

Samordningsparagraferna understryker vikten av samordning, men de är inte processuellt tvingande regler. Bestämmelserna är generellt hållna och i författningskommentarerna ges ingen ytterligare vägledning mer än att samordning ska eftersträvas så att dubbelarbete kan undvikas.

I propositionstexten finns förtydliganden om inriktningen för samverkan, lämpliga samverkansformer och behovet både av gemensam målbild och åtgärds- och tidskoordinering, samt att samarbetet ska inledas tidigt och fortgå under hela processen.

De nya bestämmelserna syftar till att utveckla samordningen mellan kommunal och regional sektorsövergripande planering och statlig infrastrukturplanering. För att de ska få genomslag och kunna bidra till effektivare planeringsprocesser och, i förlängningen, ett långsiktigt hållbart samhälle, krävs både resurser, kunskap och lyhördhet hos berörda aktörer.^{9, 10}

Nationella perspektiv

Statens arbete med infrastrukturfrågor utgår från ett centralmakts-perspektiv. Viktiga delar av infrastrukturen måste betraktas ur ett nationellt, storregionalt eller regionalt perspektiv, och staten behöver ha ett starkt inflytande över hur infrastrukturen utvecklas. Infrastrukturinvesteringar är också en av få kvarvarande möjligheter för staten att påverka förutsättningarna för bebyggelseutveckling och samhällsutveckling i stort. Sett ur PBL:s perspektiv finns behov att bredda denna utgångspunkt till hela det spektrum av frågor som innefattas i hållbarhetsbegreppet och som tar plats på marken och därmed ingår i bedömningsgrunderna för markanvändningsplaneringen. I det sammanhanget, dvs. att långsiktigt bygga ett hållbart samhälle utifrån både ekonomiska sociala och ekologiska aspekter, blir ett hållbart transportsystem en avgörande pusselbit.

I Sverige saknas en nationell nivå för konkret fysisk sektorövergripande samhällsplanering. De möjligheter till samordning som finns på denna nivå utgörs av samverkan kring riksintressesystemet, miljöbedömningsprocesserna för de olika planer och program som ska upprättas av myndigheter och kommuner samt samverkan i utformningen av de nationella målen. Det är angeläget att olika nationella initiativ och förslag stäms av mot fastslagna nationella mål.¹¹

Även på regional nivå är det svenska planeringssystemet utvecklat i jämförelse med omvärlden¹². Det finns många fördelar med att i stort sett all markanvändningsplanering sker på lokal nivå – nära de människor som påverkas – men ovan beskrivna begränsningar i de övergripande planeringsnivåerna leder också till att dialogen mellan de olika ansvarsnivåerna är utvecklad.

Samordna ekonomisk och strategisk planering för transport-systemet med kommunal markanvändningsplanering

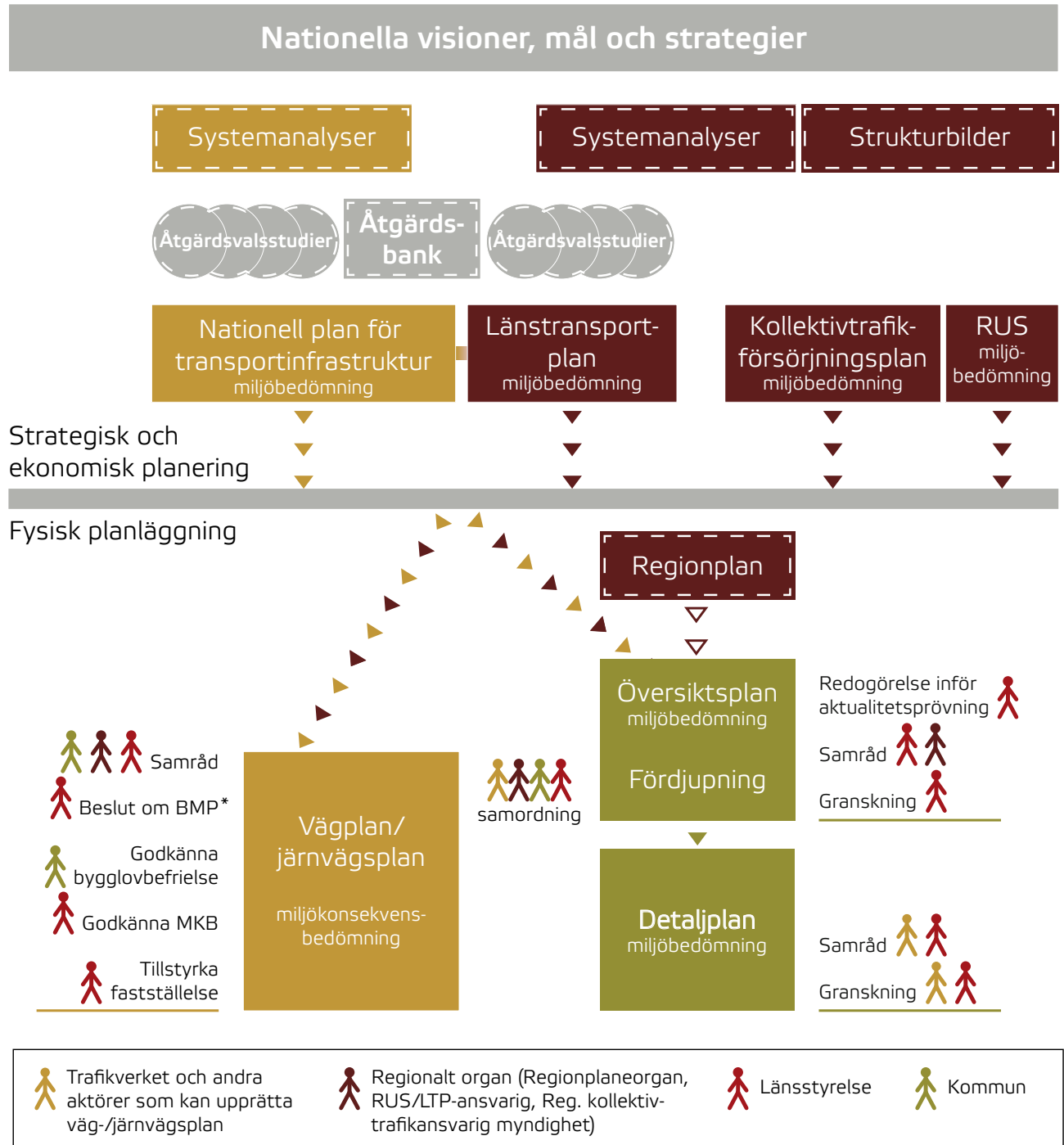
Det nya planeringssystemet för transportinfrastruktur måste samspela med planeringsprocesser för övriga samhällsintressen, såsom bebyggelseutveckling och annan planering av markanvändning och miljöförutsättningar. På motsvarande sätt måste den kommunala strategiska översiktsplaneringen samordnas med bl.a. planeringen för att utveckla transportsystemet. Redan vid den ekonomiska planeringen av transportinfrastruktur behöver samordning ske med kommunernas översiktsplanering så att det kan uppstå en växelverkan gentemot åtgärdsvalsstudierna. (*Jfr s. 27 där åtgärdsvalsmetodiken beskrivs.*) Också den fortsatta processen behöver samordnas.

De nationella och regionala systemanalyser som ger underlag för regeringens förslag till inriktning av den fortsatta planeringen för åtgärder i transportsystemet bör samordnas med regionernas och kommunernas översiktliga planering. Prioriteringen av resurser för åtgärder på nationell och regional nivå i transportsystemet förutsätter att åtgärdsvalsstudier har genomförts. Dessa måste ha identifierat och hanterat brister och behov för att kunna komma fram till ändamålsenliga åtgärder.

Åtgärder som kan komma i fråga för finansiering år 1–3 ska dessutom ha kommit så långt i den formella planläggningsprocessen enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, PBL och MB att de i princip är klara för genomförande. För åtgärder som kan komma i fråga för finansiering år 4–6 förutsätts den formella planläggningsprocessen bli avklarad under de kommande tre åren.

Tanken med åtgärdsvalsstudier är att förutsättningslöst utgå från de bakomliggande frågeställningar/problem som är kopplade till brister i transportsystemet, och att få dessa brett belysta med deltagande av berörda intressenter. Identifierade problem och behov som kan leda till åtgärdsvalsstudier är t.ex. behovet av bättre fungerande arbetsmarknadsregioner eller kravet att begränsa transportsektorns klimatpåverkan.

Likaväl som att flera aktörer ofta behöver delta i åtgärdsvalsstudier så kan flera aktörer fatta beslut och ta ansvar för fortsatt planering och genomförande av olika typer av åtgärder. Vissa moment i metodiken för åtgärdsvalsstudier är snarlika moment vid planering enligt plan- och bygglagen och bör kunna samordnas med denna. Det handlar om en växelverkan där den sektorövergripande markanvändningsplaneringen kan användas för att stödja och fördjupa vissa moment. Framför allt de tidiga och sökande skedena i översiktsplaneringen har därvid intresse av att få en bred belysning av underlag och utvecklingskonsekvenser.



*BMP = betydande miljöpåverkan

Den ekonomiska långsiktiga planeringen nationellt och regionalt samspelar med regionalt tillväxtarbete och kommunernas översiktsplanering ska ta hänsyn till dessa planer och program. Åtgärdsvalsstudier har en dubbel funktion i gränssnittet mellan ekonomisk planering och fysisk planering för vägar och järnvägar,

men kan också samspela med planering enligt PBL. Länsstyrelser och kommuners roller i samråden i de olika planläggningsprocesserna markeras. Detaljplanen kan förutom miljöbedömning ibland också behöva en miljökonsekvensbedömning.

Regionala perspektiv

Regionala systemanalyser

Regionala systemanalyser kommenteras i föregående kapitel. Gemensamma breda underlag som speglar olika regionala systemsamband är en viktig grund. Sambanden mellan förhållandena i transportsystemet, näringslivets utveckling och markanvändning/bebyggelseutveckling, miljö- och klimatutveckling kan exempelvis belysas i ljuset av olika scenarier.

I detta skede finns möjlighet att samordna de antaganden om framtida utveckling av befolkning, ekonomi, branschstruktur som ska ligga till grund för prognoser och framtidsbilder (exempelvis långtidsutredningen och dess regionala nedbrytningar).

Regionplanering och åtgärdsvalsstudier

Åtgärdsvalsstudier på regional eller mellankommunal nivå bör kunna samordnas med regional fysisk planering som görs med stöd av PBL.

Åtgärdsvalsstudier bör kunna utföras parallellt och integrerat med utarbetandet av en delregional plan. I regional planering tas underlag och utredningar fram som kan anpassas till åtgärdsvalsmetodiken. I ett övergripande regionalt perspektiv kan systemsambanden tydliggöras och analyseras. Detta ger underlag för att analysera behov av tillgänglighet och brister i transportsystemet. Sådana mer geografiskt avgränsade studier där åtgärdsvalsmetodiken tillämpas, dvs. studier av transportbehov med problembeskrivningar och lösningar som berör fler än en kommun, bör kunna ingå i utredningsarbetet i regionplaneringen. De kan då ge övergripande planmässig förankring av en vald inriktning eller åtgärd som kompletterar översiktsplanens ställningstaganden.

Regionplanering och fysisk planläggning för vägar och järnvägar

Samordning mellan regionplanering och fysisk planering för vägar och järnvägar kan bli aktuell beträffande

- upprättandet av ny regionplan, då bl.a. planerad infrastruktur kan integreras i planen. Regionplanens intentioner för regionens bebyggelseutveckling, och samhällsservice samordnas i tid och rum med den planerade infrastrukturutbyggnaden i regionen.

- lokaliseringsval, val av sträckningar, kapacitetsdimensioneringar och dylikt för ny trafikinfrastruktur, lokalisering av större trafik- alstrande exploateringsområden för bostäder m.m.

Samordningen mellan den regionala planeringen enligt plan- och bygglagen och den statliga planeringen för ny trafikinfrastruktur kan vara direkt avgörande för att tillräckliga samhällsresurser ska kunna allokteras så att det blir möjligt att tidsmässigt anpassa och genomföra, inte bara den tänkta infrastrukturutbyggnaden, utan även väsentliga stadsbyggnadsprojekt. En samordning är också angelägen med övrig planering som görs i regional skala, t.ex. via strukturfonder och annan EU-finansiering i landskapet som omger städerna.

Samordning med kommunal planering

I den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen möts lokala och övergripande perspektiv och anspråk. Där ska olika element i samhällets struktur hanteras så att en hållbar samhällsutveckling – i vid mening – uppnås. En aktuell och levande planering med stöd av plan- och bygglagen är nödvändig för att åstadkomma en hållbar struktur av bebyggelse och transportsystem. Det är också nödvändigt att utgå från det kommunala helhetsperspektivet för att få till stånd en fungerande samordning.

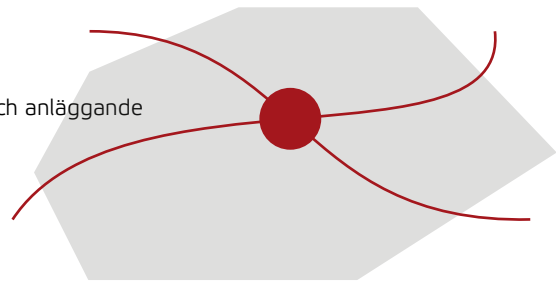
Kommunen är huvudaktör genom det kommunala planmonopolet. Planeringen reglerar lokaliseringar och markanvändning utifrån ett sektorsövergripande perspektiv på en geografisk helhet. Den kommunala planen ger möjlighet till samordning och överblick över alla berörda intressen inom sitt område, och den avvägning av intressen som den kommunala planen står för blir därmed väl förankrad i det lokala sammanhanget. Inga uttalat överordnade planer finns. Nationella och regionala mål planer och program ska däremot tas hänsyn till och hanteras i planeringsdialogen. Planering enligt PBL möjliggör byggande och anläggande genom att förutsättningar och motstående intressen klaras ut. Själva byggandet genomförs i allmänhet av andra aktörer. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser är integrerade i planeringen och miljöbalkens regler för miljöbedömning tillämpas

Den fysiska infrastrukturplaneringen berör avgränsade stråk i landskapet. Staten är huvudaktör genom ansvaret för merparten av

det allmänna väg- och järnvägsnätet. De transportpolitiska målen ger utgångspunkter och tillämpas och vid prövning av väg-/järnvägsplanen ska miljöbalkens hänsynsregler och hushållningsbestämmelser samt regler för miljökonsekvensbedömning tillämpas.

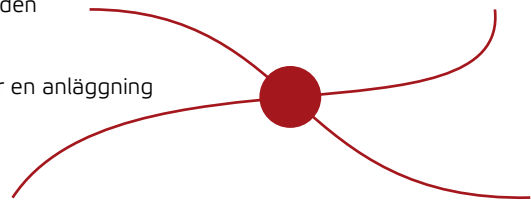
Planering enligt PBL – kommunen

En geografisk helhet
Markanvändningen
Avväger intressen
Möjliggör byggande och anläggande



Fysisk planering väg och järnväg – Statlig sektor

Stråk i landskapet/staden
Transportpolitiska mål
Miljöbalksprövning
Genomförandeplan för en anläggning



Här illustreras de skilda förutsättningarna för den kommunala planeringen och planering för väg- och järnvägsanläggningar.

På de mer övergripande planeringsnivåerna kan och bör den generella samordningen tillämpas, vilket kan bädda för reglerad samordning och förenklade processer i de mer detaljerade skedena av väg-/järnvägsplaneringen respektive planering enligt PBL genom fördjupning av översiktsplanen, ramprogram (dvs. ett detaljplaneprogram som omfattar flera detaljplaneområden) och detaljplan.

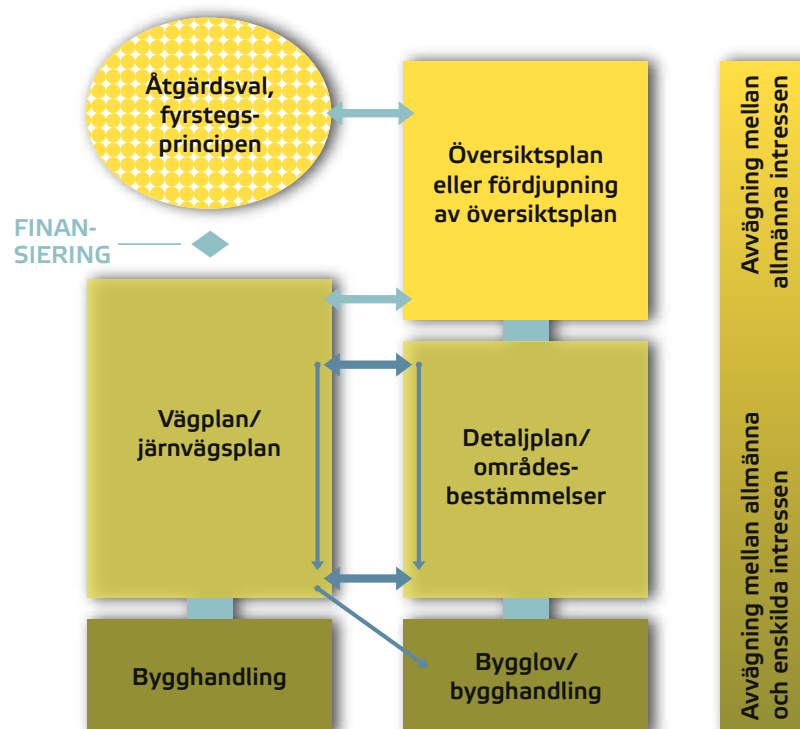
Samordning med översiktsplaneringen

Översiktsplaneringen är ett utmärkt instrument för att identifiera samhällsproblem kopplade till den fysiska miljön och också för att redovisa möjliga lösningar och inriktningar utifrån ett helhetsperspektiv. På samma sätt som att åtgärder som tagits fram i åtgärdsvalsstudier lyfts in/beaktas i en översiktsplan bör olika samhällsåtaganden och -problem kopplade till transportbehov som tydliggörs i översiktsplanen kunna initiera åtgärdsvalstudier.¹³

Översiktsplaneprocessen är arenan där viktiga avvägningar mellan olika intressen görs och planen utgör ett obligatoriskt underlag vid i princip alla beslut som rör markanvändningen.

Särskilt i de fall infrastrukturen ännu inte är utbyggd får riksintresse-redovisningarna i översiktsplanen funktionen av ett kitt mellan olika planeringssystem och nivåer.¹⁴

Det kan också bli aktuellt att initiera förändringar i mark-/vattenanvändning och bebyggelseutveckling för att möta förändrade transportbehov eller för att nå transportpolitiska mål. Önskemålet att säkra tillräckligt resandeunderlag, genom fler bostäder och arbetsplatser nära hållplatser och stationer, för att motivera utbyggd kollektivtrafik leder också till nära samverkan med planeringen för bebyggelse.



Kommunal översiktsplanering och åtgärdsvalsstudier

Kommunal översiktsplanering och åtgärdsvalsstudier kan samordnas för att

- ge input till åtgärdsvalsanalyser
- beakta aktuella åtgärdsvalsstudier
- samutnyttja framtaget underlag
- direkt samordning av processer.

Ge input till åtgärdsvalsanalyser

För att genomföra en förutsättningslös åtgärdsvalsstudie behöver såväl anknytande markanvändnings- och bebyggelsefrågor som större system och flera trafikslag och färdmedel beaktas. Ett sådant angreppssätt stämmer väl överens med de grundläggande syftena i 2 kap. plan- och bygglagen om god hushållning av mark- och vattenområden.

Eftersom översiktsplanen alltid ska vara en viktig utgångspunkt i en åtgärdsvalsstudie är det viktigt att kommunens intentioner kring mark- och vattenanvändning, bebyggelseutveckling, riksintressen, miljö kvalitetsnormer och allmänna intressen är så tydligt uttryckta i översiktsplanen att de utgör väl definierade förutsättningar för åtgärdsvalsstudier som initieras av Trafikverket eller någon annan aktör. Det är också viktigt att i översiktsplaneringen bidra till att identifiera och beskriva sådana behov och samhällsproblem som är kopplade till transportbehov och som bör utredas.

Beakta aktuella åtgärdsvalsanalyser

I de fall åtgärdsvalsstudier lett till att åtgärder pekats ut kan sådana åtgärder som är relevanta för översiktsplanering enligt plan- och bygglagen behöva inarbetas i planen. Det kan vara åtgärder enligt såväl steg ett och två som steg tre och fyra i fyrstegsprincipen¹⁵ där översiktsplanen till exempel kan peka ut en ny väg- eller järnvägsförbindelse för att säkra kopplingen till övrig bebyggelseutveckling. Åtgärder enligt fyrstegsprincipens första steg kommer i många fall endast att vara möjliga att lösa inom ramen för plan- och bygglagens processer. Därför är det extra viktigt att de lyfts in i översiktsplanen (och även i andra planer på andra nivåer). Exempel på åtgärder enligt steg 1 kan vara att lokalisera bebyggelse och verksamheter så att behovet av biltrafik minimeras, planera i kollektivtrafikstråk och planera för en ökad täthet och funktionsblandning i staden.

ÖP viktig utgångspunkt i åtgärdsvalsstudier

Översiktsplanen ska alltid vara en viktig utgångspunkt för en åtgärdsvalsstudie eftersom den exempelvis beskriver kommunens intentioner när det gäller framtida bebyggelseutveckling och markanvändning. Enligt såväl prop. 2011/12:118 som Trafikverkets handledning om åtgärdsvalsstudier bör infrastrukturbyggaren (oftast Trafikverket) samverka med kommunerna i deras planering. I prop. 2011/12:118 kommenteras Trafikverkets arbete med åtgärdsvalsstudier och det sägs bl.a. att de förberedande studierna ska genomföras som en dialogprocess, gemensam för berörda aktörer och intressenter (s. 96). Viktiga underlag för dessa åtgärdsvalsstudier ska komma från den kommunala fysiska planeringen (s. 96–97).



När en kommun upprättar en ny översiktsplan, i samband med aktualitetsförklaring eller vid s.k. rullande planering, bör kommunen beakta utförda åtgärdsvalsstudier och i önskvärda delar lyfta in/beakta dem i översiktsplanen. Det kan vara:

- Utpekande av områden för ny bebyggelse som syftar till att minimera och effektivisera transportbehovet (steg 1).
- Att ta fram en ny eller uppdatera befintlig trafikstrategi i syfte att exempelvis påverka efterfrågan på bilresor och skifta korta bilresor till cykel med mera (steg 1).
- Att ta fram en fördjupning av översiktsplanen för ett område som omfattas av utpekade åtgärder i en åtgärdsvalsstudie (steg 1–4).
- Rekommendationer för fysiska åtgärder där bl.a. detaljplanering behövs för att de ska kunna genomföras såsom utbyggnad av lokal och regional cykelinfrastruktur, infartsparkeringar, kollektivtrafik-terminaler (steg 2–4).
- Rekommendationer/planberedskap för ny eller förändrad statlig trafikinfrastruktur (steg 3 och 4).

I samband med att förslag på åtgärder tas fram är det viktigt att klargöra vilka åtgärder som respektive aktör ska ta ansvar för. Det bör t.ex. tydligt framgå av åtgärdsvalsstudien vilka frågor/åtgärder som bör hanteras vidare i kommunens översiktsplanering. Det är också viktigt att inte föregripa sådana frågeställningar som lämpligen och bäst hanteras inom ramen för ett översiktsplanearbete eller en fördjupning av översiktsplanen.

Samutnyttja framtaget underlag

Analys och utredningar som tagits fram inom arbetet med ny översiktsplan eller till fördjupningar av översiktsplanen, inte bara de slutliga rekommendationerna, har värde för åtgärdsvalsarbetet. Även översiktsplanens miljöbedömning och andra konsekvensanalyser kan fungera som underlag till åtgärdsanalyser. Kunskap om landskapets förutsättningar och värden och studier av orternas förutsättningar och samband ger en helhetsbild av det berörda området. Det är därför viktigt att underlagsmaterialet hålls tillgängligt i användbart format för de organisationer som har behov av det. Länsstyrelserna har en viktig roll för att tydliggöra kommunens förutsättningar utifrån en nationell målbild nedbruten till regional nivå i ett regionalt underlag. De regionala organen tar fram kunskap om omvärdsförutsättningar för regional utveckling.

Direkt samordnade processer

Om en åtgärdsvalsstudie genomförs parallellt (och kanske integrerat) med en översiktsplan, fördjupning eller tematiskt tillägg till ÖP finns det fördelar att samordna processen för åtgärdsvalsstudien med processen enligt plan- och bygglagen. Vissa moment i åtgärdsvalsmetodiken är snarlika de tidiga och sökande momenten vid planering enligt plan- och bygglagen, framför allt översiktsplan, fördjupning av översiktsplanen och ev. programarbete inför detaljplaneringen. Inom ramen för dessa planarbeten bör metodiken kunna tillämpas för båda processerna.

I de fall en åtgärdsvalsstudie genomförs parallellt (och kanske integrerat) med översiktsplanearbete, bör det vara lämpligt att samordna processen för åtgärdsvalsstudien med processen enligt plan- och bygglagen.

Om översiktsplanering och åtgärdsvalsanalys koordineras i tiden kan kommunala åtaganden snabbt arbetas in i översiktsplanen, och även kopplas ihop med en kommunal trafikstrategi.¹⁶ Detta har i sin tur betydelse för hur Trafikverket och andra parter har möjlighet att hantera sina eventuella åtaganden.

Om det redan finns ett underlag i en kommunal plan, där frågeställningar enligt åtgärdsvalsmetodiken har behandlats, behövs ingen särskild åtgärdsvalsstudie. Det kan då räcka med en kort sammanställning och förenklad redovisning som hänvisar till planen¹⁷. Detta bedöms gälla "enkla fall" som bara berör en eller ett fåtal parter och som inrymmer få alternativ.

En gällande kommunal översiktsplan kan i normalfallet inte ersätta en åtgärdsvalsstudie. Däremot kan i vissa fall ett tematiskt tillägg (med infrastrukturanknytning) eller en geografisk fördjupning av översiktsplanen utarbetas på ett sådant sätt att det åtminstone kan utgöra en betydande del av en åtgärdsvalsstudie. Om man redan från början kommer överens om att en fördjupning av översiktsplanen, eller ett tematiskt tillägg, också ska fungera som underlag för åtgärdsval bör den kunna utformas så att såväl kraven i PBL som Trafikverkets handledning följs. Där det är möjligt bör man eftersträva en sådan till stora delar gemensam process för översiktsplanering och åtgärdsvalsstudier, som leder till två parallella dokument/beslut, ett hos kommunen och ett hos Trafikverket.

Översiktsplanering enligt plan- och bygglagen och fysisk planläggning av vägar och järnvägar

När åtgärdsvalsstudierna landat i förslag att ny statlig väg eller järnväg ska byggas, och denna har fått plats i en långsiktig åtgärdsplan, kan den fysiska planläggningen, enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, börja. För samordning mellan kommunal översiktsplanering och fysisk planering av infrastruktur nämns i förarbetena¹⁸ att underlag från den kommunala översiktsplaneringen, om exempelvis befolkningsutveckling och utbyggnadsstrategier, är viktiga utgångspunkter vid planering av vägar och järnvägar. Sådant underlag är viktigt både i bedömningen av möjliga sträckningar och vid utvärdering av effekter för olika sträckningsalternativ¹⁹. Vidare sägs att fördjupningar av översiktsplanen och tematiska tillägg torde kunna utnyttjas för att utveckla samspelet mellan översiktsplanering och infrastrukturplanering.

Detta framhålls också i Trafikverkets krav för planläggning av vägar och järnvägar.²⁰

Samordning och samverkan mellan kommunal översiktsplanering och fysisk planläggning för vägar och järnvägar kan samordnas enligt följande:

- Lyft in planerade och beslutade infrastrukturprojekt när översiktsplan upprättas eller ändras.
- Ta PBL:s syfte och målet om en god bebyggd miljö som utgångspunkt för att samordna översiktsplanens intentioner i tid och rum med den planerade infrastrukturutbyggnaden.
- Samordna och arbeta om möjligt parallellt med t.ex. fördjupning av översiktsplaner och tematiska tillägg och planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Lyft in planerade och beslutade infrastrukturprojekt när översiktsplan upprättas eller ändras

För fastställda väg- och järnvägsplaner där projektets lokalisering är avgjord kan kommunen lägga ut reservat i översiktsplanen. För projektet där den fysiska planeringsprocessen är pågående och där den definitiva lokaliseringen av åtgärden ännu inte är bestämd kan flera olika korridorer redovisas om det bedöms vara lämpligt. Det är då önskvärt att få till en tidsmässig samordning med väg-/järnvägsplaneprocessen (se nedan).

Utgå från PBL:s syfte och målet om en god bebyggd miljö!

Planens intentioner för kommunens bebyggelseutveckling och samhällsservice bör samordnas i tid och rum med den planerade infrastrukturutbyggnaden. Det är viktigt att kommunen i sin planeringsprocess tar självständig ställning till väg- och järnvägsplanläggningen och spelar in det kommunala perspektivet utifrån en helhets-syn på PBL:s övergripande syften, t.ex. ändamålsenlig struktur och god bebyggd miljö.

Samordningen mellan den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen och den statliga planeringen för ny trafikinfrastruktur är i många fall direkt avgörande för att tillräckliga samhällsresurser ska kunna allokeras så att det blir möjligt att genomföra inte bara den tänkta infrastrukturutbyggnaden, utan även väsentliga kommunala stadsbyggnadsprojekt.

För hanteringen av större nya infrastrukturprojekt är ofta översiktsplanen, eller fördjupningar av översiktsplanen nödvändiga instrument för att kunna åstadkomma en tillräckligt samordnad samhällsplanering. Det finns många exempel på att denna typ av samordning redan fungerar väl. Med de nya lagkraven på samordning bör insikten om samordningens betydelse kunna bli starkare.

Arbeta parallellt med FÖP-arbete och väg-/järnvägsplanläggning

Samordna och arbeta om möjligt parallellt med fördjupning av översiktsplaner och/eller tematiska tillägg och planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Om flera tänkbara sträckningar/lokaliseringar har identifierats i planläggningsprocessen för en väg eller järnväg kan frågan behöva beredas i fördjupningar av översiktsplanen, t.ex. geografiskt för de tänkbara platserna/korridorerna. Utgångspunkten i prop 2011/12:118 är att den nya sammanhållna processen mer direkt kan bygga på både underlag och aktiviteter från t.ex. fördjupning av ÖP. Kommunen kan därmed lämna stora bidrag till viktiga delar av det inledande arbetet med vägplan eller järnvägsplan, där det inte längre krävs att man genomfört förstudie eller utredning.²¹

När en fördjupning av översiktsplanen tas fram för samma område som en väg- eller järnvägsplan bör vissa moment i planeringsprocesserna samordnas. Exempelvis bör underlag kunna tas fram gemensamt och gemensamma samrådsmöten hållas. I miljöbedömningen ingår flera samråd, bl.a. i tidigt skede om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen och vad som är rimliga alternativ. Det ger ett reglerat tillfälle att ta in andra myndigheters synpunkter och perspektiv.

I översiktsplanen och dess miljökonsekvensbeskrivning tydliggörs hur infrastrukturen samspelar med det omgivande samhället. Konsekvenser för trafik och transporter är viktiga att bedöma för att förebygga oönskade effekter och lämplig alternativ bebyggelselokalisering.²² På motsvarande sätt är alternativa transportinfrastrukturlösningar viktiga att bedöma med tanke på lämpligheten av efterföljande bebyggelseutveckling i förhållande till övergripande mål.

Översiktsplaner bedöms i princip alltid medföra betydande miljöpåverkan och miljöbedöms därför i normalfallet. Det gäller även för fördjupningar av och tematiska tillägg till översiktsplaner. Om en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas när en väg- eller järnvägsplan tas fram kan det finnas samordningsvinster i de tidiga skedena av det arbetet genom att man samordnar processerna. Denna miljökonsekvensbeskrivning avser dock projektet och inte planen.²³

Processen att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för en översiktsplan, dvs. miljöbedömningen, kan inte formellt ersätta processen att upprätta miljökonsekvensbeskrivning för en väg- eller järnvägsplan.²⁴ De respektive processerna måste följas, men det finns ett stort värde i att samordna innehållet och kunskapen. Det kan ge ett bättre helhetsresultat.

Översiktsplanens miljökonsekvensbeskrivning (och övriga konsekvensanalyser), och inte bara översiktsplanen i sig, kan vara ett viktigt underlag vid utarbetandet av en väg- eller järnvägsplan. Översiktsplanens miljökonsekvensbeskrivning kan också fungera som underlag för åtgärdsvalsstudier.

Ramprogram som alternativ till fördjupning av ÖP

Det kan finnas situationer när översiktsplanarbetet inte är i fas med behovet av planlägningsarbete för ett infrastrukturprojekt. Detta kan bero på andra stora markanvändningsfrågor som behöver hanteras. Kommunen kan därför ha skäl till att vilja avvakta med ett arbete med fördjupning av översiktsplanen för det område som påverkas av ett infrastrukturprojekt. I dessa sammanhang kan man använda det frivilliga detaljplaneprogramskedet. Ett s.k. ramprogram är ett detaljplaneprogram som omfattar ett större område än en enstaka detaljplan. Detta kan vara ett alternativ för att kunna se vägen eller järnvägen i sitt sammanhang och lösa frågor om hur vägen eller järnvägen ska samspela med övriga samhällsfunktioner och hur anslutning till bebyggelsen och den lokala strukturen ska ske.

I de flesta fall omfattar annars detaljplaneprogrammet samma område som detaljplanen. Om ett program görs ska det hanteras

med samråd på samma sätt som samrådet kring detaljplaneförslaget.²⁵ Om ramprogrammet samordnas med de inledande skedena av väg- eller järnvägsplaneringen, eller tas fram i övergångsskedet efter en åtgärdsvalsstudie, kan även förutsättningarna för reglerad samordning och förenkling av processen i den formella planläggningen utredas.

Sammanfattande frågelista

Frågelistan nedan kan vara utgångspunkt för dialog mellan såväl kommun, länsstyrelse, trafikverk och RUP/LTP-ansvarigt regionalt organ, för att identifiera samordningsfrågor för ÖP-arbetet och arbetet med väg-/järnvägsplaner.

- Finns åtgärdsvalsstudier? Vilken status har de? Vilka åtgärder från dessa bör beaktas/lyftas in i översiktsplanen?
- Vilka samhällsproblem/-behov som identifieras i översiktsplanearbetet bör utredas/hanteras med studier enligt fyrstegsprincipen eller liknande utredningar?
- Vilka omvärldsproblem/-behov som identifieras i översiktsplanearbetet bör utredas/hanteras med studier eller analyser?
- Kan man utnyttja kunskap från tidigare genomförda miljöbedömningar från andra anknytande processer och på så sätt spara tid och kostnader?
- Kan översiktsplanering samordnas med åtgärdsvalsstudier?
- Kan en åtgärdsvalsstudie följa hela eller delar av planeringsprocessen enligt PBL?
- Vilka projekt från nationell plan, länstransportplan och regionalkollektivtrafikförsörjningsplan bör/kan lyftas in i översiktsplanen?
- Läget i planläggningen för nya vägar, järnvägar, terminaler och kollektivtrafiknoder? Hur samordna med översiktsplaneringen?
- Hur är det lämpligt att samordna; gemensam styrning, gemensamma utredningar eller gemensamma samrådsmöten i samband med att fördjupningar eller tematiska tillägg tas fram?

Alla aktörer har möjlighet att främja en god samordning med utgångspunkt i de berörda processerna utifrån sina olika roller och ansvar.

Generell samordning med detaljplaneringen

Planläggning med detaljplan och åtgärdsvalsstudier

Direkt samordning mellan planläggning med detaljplan och åtgärdsvalsstudier kan bli aktuell när olika åtgärder som tagits fram i åtgärdsvalsstudier ska förverkligas²⁶. Åtgärderna kan då behöva regleras genom detaljplan. En del av dessa åtgärder behöver också ha varit behandlade i kommunens övergripande dokument, översiktsplan, fördjupning av översiktsplanen, trafikstrategi och i regionala planeringsprocesser som länstrafikplan, i regional cykelplan eller i regional kollektivtrafikförsörjningsplan.

Åtgärder enligt fyrstegsprincipens första steg innefattar som nämnts tidigare t.ex. planering och styrning för att minska transportefterfrågan eller överföring av transporter till mindre utrymmeskrävande eller miljövänligare färdmedel. Det kan handla om genare gångvägar, fler serviceanläggningar, fler hållplatser eller mer bebyggelse nära hållplatser. Vissa åtgärder enligt fyrstegsprincipens första steg, såsom påverkan för att minska transportefterfrågan samt att underlätta gång cykel och kollektivtrafik, garanteras endast bli genomförda om steg 3- och 4-åtgärder genomförs.

Exempel på sådana åtgärder kan vara:

- utbyggnad av lokal och regional cykelinfrastruktur
- infartsparkeringar
- godsterminaler
- kollektivtrafikterminaler.

När sådana åtgärder är genomförda kan exempelvis olika styrmedel tillämpas för att få till stånd andra transportbeteenden.

Även åtgärder från steg 2, 3 och 4 i en åtgärdsvalsstudie kan avse kommunala objekt, vars genomförande dels förutsätter att detaljplaner tas fram, dels behöver koordineras med andra infrastrukturprojekt som genomförs av Trafikverket.

I de allra flesta fall har kommunen deltagit i åtgärdsvalsstudien. Enligt Trafikverkets handledning för åtgärdsvalsstudier ska det klargöras vilka åtgärder som respektive aktör ska ta ansvar för. Det bör då tydligt framgå vilka åtgärder som bör hanteras genom kommunens detaljplanering. I de få fall kommunen inte varit en aktiv

deltagare i åtgärdsvalsstudien ska kommunen ha fått möjlighet att yttra sig över studien och i denna dialog bör det ha klargjorts om det finns frågor eller åtgärder som lämpligen bör hanteras inom ramen för kommunens detaljplanering.

Att observera!

- För att detaljplanearbetet ska ”hänga med” beträffande åtgärder som måste realiseras genom detaljplan krävs en tidig samverkan och samordning mellan berörda kommuner och Trafikverket. Redan innan några beslut har tagits, bör det föras en konstruktiv dialog kring möjliga åtgärder och deras genomförande, så att detaljplaneprocessen kan komma i gång snabbt.

Detaljplanering och fysisk planläggning av vägar och järnvägar

Vid om- eller nybyggnad av trafikinfrastruktur i tätbebyggda områden krävs i många fall att både detaljplaner och väg- eller järnvägsplaner upprättas²⁷. En omfattande samverkan och samordning mellan kommuner och trafikverk är redan en realitet. De bestämmelser som i januari 2013 införts i väglagen och lagen om byggande av järnväg, och som tidigare införts i plan- och bygglagen, understryker betydelsen av denna samordning. I miljöbalken (6 kap. 22 §) som behandlar miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag sägs också sedan tidigare att myndigheter och kommuner ska sträva efter att samordna arbetet.²⁸ I följande kapitel 3 beskrivs de förenklingar som lagbestämmelserna om reglerad samordning möjliggör, och som framför allt har bäring på detaljplan och väg- och järnvägsplaner. De processscheman och kritiska beslutspunkter som redovisas där är också relevanta att bevaka även när man utvecklar en angelägen generell samordning.

⁸ 3 kap 1§ i Vägförordningen (SFS 2012:707), samt 2§ i Förordning om byggande av järnväg (SFS 2012:708)

⁹ Prop 2011/12:118 s. 107–108

¹⁰ I bilaga 1, s. 110 återges utdrag ur lagstiftning och propositionstexter

¹¹ Målbilder baserade på de nationella målen visas i Vision för Sverige 2025. De nationella målbilderna finns tillgängliga på <http://www.boverket.se/Planera/Vision-2025/>

¹² se bl.a. SOU 2012/13:34

¹³ 3Jfr "Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar" Handledning, Trafikverket i samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting, Publikationsnummer: 2012:206

¹⁴ Riksidresserna som en del av hushållningsbeträmmelserna kommenteras i kap 5 s. 99

¹⁵ Fyrstegsprincipen beskrivs på s. 27

¹⁶ Trafikstrategi i en kommun eller stad är att betrakta som en kommunal systemanalys för ett hållbart transportsystem. Arbete med trafikstrategier beskrivs i handboken TRAST

¹⁷ Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar, Handledning, Trafikverket i samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting, Publikationsnummer: 2012:206

¹⁸ (prop. 2011/12:118)

¹⁹ (prop. 2011/12:118) s. 97

²⁰ Trafikverkets övergripande krav för den fysiska planläggningsprocessen, Trafikverket, Publikationsnummer 2012:211

²¹ Se prop 2011/12:118 s.97–98

²² <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/Prognos--och-analysverktyg/Fliksida--verktyg/Trafikalstringsverktyg/>

²³ Regler om miljökonsekvensbedömningar av, projekt finns i 6 kap. 3–10 §§ miljöbalken

²⁴ Jfr 6 kap. 22 § MB som ställer krav på samordning för upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar

²⁵ Processen har uppfattats betydligt enklare än en fullständig FÖP-process. I och med förenklade regler för granskning av ändringar av översiktsplanen är dock den processen inte lika betungande som tidigare

²⁶ Som inte innebär fysisk planläggning av väg- eller järnvägsåtgärder enligt steg 3 och 4, vilket i så fall aktualiserar väglagen eller lagen om byggande av järnväg

²⁷ Om det inte rör sig om kommunala gator

²⁸ I kapitel 6 återges de paragrafer i plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg och miljöbalken som ska tillämpas vid förenklingar av detaljplaner och väg- och järnvägsplaner. Vidare återges utdrag från propositionstexter

Reglerad samordning – förenkling

I detta kapitel redovisas de särskilda möjligheter till förenkling och ömsesidigt utnyttjande av delar av varandras processer som gäller från den 1 januari 2013.

Förenkling och samutnyttjande

Erfarenhet av förenklingar av detaljplaneprocessen, finns t.ex. från projektet Mälarbanan och omvandlingen av Norra stationsområdet i Stockholm.



Reglerad samordning och förenkling

Förutom de allmänna bestämmelserna om generell samordning (se kap 2) infördes den 1 januari 2013 vissa möjligheter till förenkling och samutnyttjande av dokument och aktiviteter i processerna för detaljplanering och planläggning av vägar och järnvägar, en reglerad samordning.

Förenklingsreglerna ska göra det möjligt att undvika dubbelarbete och dubbla prövningar. För att dessa regler ska få avsedd effekt, dvs. effektivare planering med exempelvis kortare ledtider, krävs tidiga samordningsinsatser mellan kommunen och infrastrukturbyggaren. Det blir viktigt att tidigt reda ut och enas om det är detaljplaneprocessen eller processen för planläggning av vägar och järnvägar som ska "leda" dvs. vara huvudprocess i den senare, fysiska planeringen av väg- eller järnvägsprojekt. Infrastrukturbyggaren, kommunen och länsstyrelsen måste också bli överens om hur man tillgodoser de olika processkraven för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), kraven på innehåll i en eventuell MKB och hur samråd kan utföras.²⁹ När flera lagar tillämpas samtidigt är det viktigt att vara medveten om samtliga formella krav som gäller. Den reglerade samordningen är precis som den generella samordningen frivillig och berör följande fall:

- När detaljplan och väg- eller järnvägsplan berör samma område kan i vissa fall samrådsprocessen förenklas och MKB:n samutnyttjas.
- När en ny spårväg eller tunnelbana ska planeras enligt lagen om byggande av järnväg kan det i vissa fall räcka med detaljplan.
- Bygglovbefrielse kan i vissa fall införas genom väg- eller järnvägsplan.

Detaljplan och väg- eller järnvägsplan berör samma område

Enligt PBL (5 kap. 7 § och 4 kap. 35 §) kan man tillämpa förenklat förfarande för detaljplaner som endast gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom vägplan eller järnvägsplan. Man kan förenkla samrådet, kungörelsen och granskningen. Det är också tillräckligt att använda den miljökonsekvensbeskrivning eller annan utredning som upprättats i väg- eller järnvägsplanen. Motsvarande bestämmelser om förenklingar finns också i väglagen (15 b §, 16 c §

samt 17 §§) och lagen om byggande av järnväg (2 kap. 6 §, 11 § samt 12 §)³⁰ och i stället använda detaljplanens process. Förenklingarna innebär att man utnyttjar varandras processer, men som slutresultat blir det både detaljplan och väg- eller järnvägsplan som beslutas var för sig av kommunen respektive Trafikverket.³¹

Vilken planprocess ska vara ledande?

Observera att när det ena planprocessen "leder" och blir huvudprocess, blir planprocessen enligt det andra systemet alltid förenklad.

Bilden nedan illustrerar i vilka huvudsakliga fall den reglerade samordningen kan tillämpas och vilka förenklingar det innebär.

Vilken process leder?

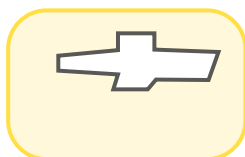


detaljplan (dp)



väg-/järnvägsplan

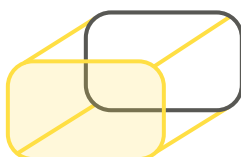
Dp omfattar större område med fler åtgärder än v/jp. V/jp inryms helt i dp och vägen/järnvägen är densamma som i dp.



Detaljplanen "leder"

Förenklingsreglerna kan tillämpas för v/jp. MKB (om aktuellt), samråd i detalj, kungörelse inför granskning görs i dp-ärendet. Kommunen leder processen.

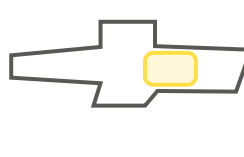
Dp och v/jp omfattar identiska områden och identiska åtgärder.



Välj ledande process

Förenklingsreglerna kan tillämpas för såväl dp som v/jp. Vilken process som ska vara ledande och vilken process som ska tillämpa förenklingsreglerna bör bestämmas i samförstånd mellan kommun och Trafikverket, samt i samråd med länsstyrelsen.

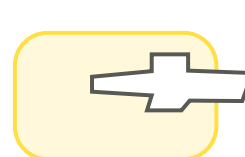
V/jp avser större område med fler åtgärder än dp. Dp inryms helt i v/jp och åtgärderna i dp är desamma som i v/jp.



Väg-/järnvägsplanen "leder"

Förenklingsreglerna kan tillämpas för dp. MKB (om aktuellt), samråd, kungörelse inför granskning görs i v/jp-ärendet. Den som ansvarar för v/jp leder processen.

Dp och v/jp omfattar olika områden och innehåller endast delvis identiska åtgärder.



Generell samordning

Förenklingsreglerna i den reglerade samordningen kan inte tillämpas. Generell samordning kan ändå vara önskvärd. Hur omfattande avgörs av parterna utifrån hur stora beröringspunkter planerna har.

- Det blir detaljplanen som leder om vägen eller järnvägen i sin helhet ryms i detaljplaneområdet, för den senare delen av samrådet beträffande väg- eller järnvägsplanen.
- Det blir möjligt att välja vilken process som ska leda/vara huvudprocess när detaljplanen och väg- eller järnvägsplanen omfattar exakt samma område och exakt samma åtgärder.
- Det blir väg- eller järnvägsplanen som leder om detaljplanen i sin helhet inryms inom vägplanen, samt om detaljplanen är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.
- Om planområdena inte stämmer överens och om åtgärderna endast delvis är lika kan inte de särskilda förenklingsreglerna tillämpas. Det går ändå att uppnå en hög grad av generell samordning med t.ex. samtidiga processer och kontinuerlig dialog om utformningen.
- Det finns ett specialfall när det blir två detaljplaner pga. att väg- / järnvägsplanen går över kommungräns, dvs. berör två kommuner. Förenklingsreglerna kan tillämpas för detaljplan var för sig i de båda kommunerna. Generell samordning är alltid angelägen.
- Om inte något av ”projekten” (dvs. väg- eller järnvägsplanen) eller detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan upprättas ingen miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken, och den formella samordningen omfattar samråd och kungörelse. Det finns ändå stora vinster i att samordna utrednings- och underlagsmaterial. Även i dessa fall behövs en initial överenskommelse mellan parterna om hur möjligheterna till förenkling bäst kan utnyttjas och val av ledande process.

Samrådsförfarande

Både beträffande detaljplan och väg- eller järnvägsplan samt beträffande samråd kring avgränsning och upprättande av miljökonsekvensbeskrivning finns regler om hur och med vem man ska samråda. Om åtgärderna innebär betydande miljöpåverkan (se nedan), så kommer samråden även innefatta samråd kring avgränsning och utformning av MKB. En förenklad samrådsprocess måste hanteras så att alla relevanta processregler uppfylls. (Se bilaga 3.)

När processen för väg- eller järnvägsplan leder

Det grundläggande kravet är att detaljplaneförslaget ska vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande till denna. Då kan ett specialfall av s.k. ”enkelt planförfarande” tillämpas.

Om detaljplaneförslaget enbart gäller åtgärder som provas genom vägplan eller järnvägsplan, och om den utredning som finns i väg- eller järnvägsärendet är tillräcklig och aktuell, behövs inget samråd i detaljplaneärendet. Ytterligare förenkling kan sedan göras med samordnad kungörelse- och granskningsprocess (Se nedan). Om väg- eller järnvägsplaneärendet är avslutat och om de utredningar som finns i ärendet inte är tillräckliga eller inte längre aktuella för detaljplaneärendet, behövs dock samråd även i detta ärende. Om samråd inte har skett i väg- eller järnvägsplaneärendet med alla dem som nu berörs i detaljplanen behövs också ett nytt samråd kring detaljplaneförslaget med dessa. *(Se vidare figur s. 61.)*

När detaljplaneprocessen leder

Möjligheten till förenklat samråd gäller en vägs eller järnvägs "utformning i detalj" (15 b § väglagen respektive 2 kap. 6 § banlagen). I propositionen anges att ett visst samråd enligt väg- eller banlagen behövs, men detta behöver inte omfatta detaljerna i vägens eller järnvägens närmare lokalisering och utformning.³² Åtgärderna i väg- och järnvägsplanen ska vidare rymmas inom detaljplaneområdet, och redovisas i detaljplanens samrådsförslag. Samrådskretsen i detaljplaneärendet ska överensstämja med den samrådskrets som krävs enligt 14 b § väglagen respektive 2 kap. 2 § lag om byggande av järnväg. Om samrådet i detaljplaneärendet är avslutat och om samråd inte har skett i ärendet med alla dem som ska ingå i samråds-kretsen för väg- eller järnvägsplanen räcker det att samråda om väg- eller järnvägsplanen med dem som inte har omfattats av det tidigare samrådet. *(Se vidare figur s. 63.)*

Miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning

Villkor för att samordna MKB-arbetet

Grundtanken är att det ska räcka med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, antingen i detaljplaneärendet eller i väg- eller järnvägsärendet. Denna MKB ska kunna återges i det andra ärendet. Om det behövs MKB i väg- eller järnvägsärendet avgörs tidigt i samrådsprocessen av länsstyrelsen, som beslutar om åtgärderna bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Utöver de grundläggande kraven enligt ovan gäller följande:

När väg- eller järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning ska användas i detaljplaneärendet:

- Miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla kraven för miljöbedömning enligt, 6 kap. 11–18, 20 §§ miljöbalken.³³ Det är viktigt att notera och överväga miljöbedömningens krav på processen och redovisning av rimliga alternativ redan när miljökonsekvensbedömningen genomförs för väg- eller järnvägsplanen. Miljöbedömningen innehåller bl.a. krav på samråd om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen och om rimliga alternativ. Hur man senare kan ta om hand detta i detaljplaneprocessen bör övervägas.
- Det är kommunen som avgör om väg- eller järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning är aktuell och tillräcklig för att kunna användas för detaljplanen.

När detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning ska användas i väg- eller järnvägsärendet:

- Miljökonsekvensbeskrivningen måste enligt 4 kap. 34 § plan- och bygglagen, utöver kraven för en miljöbedömning, även uppfylla innehållskraven för en s.k. ”projekt-MKB”, dvs. bestämmelserna i 6 kap. 7 § miljöbalken.
- Länsstyrelsen granskar detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning och avgör om den är aktuell och tillräcklig för att kunna användas för väg- eller järnvägsplanen. Då kan länsstyrelsen komma att kräva kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen av den som avser att bygga vägen eller järnvägen, dvs. Trafikverket.
- Länsstyrelsen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen i väg- eller järnvägsärendet.

Villkor för att förenkla kungörande och granskning

Kungörandet av detaljplaner får samordnas med kungörandet av väg- eller järnvägsplaner och även granskningen får samordnas.³⁴

I detta skede är det dock fråga om två separata planhandlingar som ska beslutas om enligt var sin lagstiftning: Kommunen ska besluta att anta detaljplanen och Trafikverket ska besluta att fastställa väg- eller järnvägsplanen. Enligt PBL får kommunen fullgöra sin skyldighet beträffande redovisning av underlag, samrådsredogörelse m.m. genom att hålla en kopia av väg- eller järnvägsplanen tillgänglig i den mån informationen finns där. Beträffande redovisning av detaljplanematerial i väg- eller järnvägsplaneärendet, så regleras detta inte närmare i författning. Prop. 2011/12:118 anger dock att skyldigheten att hålla förslaget till väg- eller järnvägsplan tillgängligt under granskningstiden ska få fullgöras, vad avser den information som finns i

detaljplanen, genom att hålla en kopia av detaljplanen tillgänglig³⁵. Kommunens granskningsutlåtande över de synpunkter som har kommit in under granskningstiden och kommunens förslag med anledning av synpunkterna ska också avse de synpunkter som har kommit in i det andra ärendet.³⁶ Nära samverkan med den som upprättar väg- eller järnvägsplanen måste givetvis ske kontinuerligt.

Observera att

- Förenklingsmöjligheterna kan utnyttjas bäst om alla processerna – detaljplaneprocessen, väg- eller järnvägsplaneprocessen samt miljöprocesserna – samordnas så att de ”matchar” varandra både beträffande planernas och miljökonsekvensbeskrivningarnas omfattning, innehåll och tidsmässiga genomförande.
- Det är viktigt att kommunen och Trafikverket eller infrastrukturbyggaren inför gemensamma samråd tidigt identifierar samråds-krets respektive sakägarkrets. Om detaljplaneprocessen leder är det viktigt att kommunen är införstådd med vilka frågor som särskilt behöver lyftas för att ”klara” samrådet för väg- eller järnvägsärendet och tvärtom. Parterna kan vidare behöva besluta gemensamt kring lämpliga samrådsformer (möte, öppet hus, uppsökande verksamhet, m.m.).
- Även samordning i de senare delarna av processen är viktiga för att få ut maximal nytta. Det är viktigt med gemensam beredning av både samrådsredogörelse och granskningsutlåtande. Argumentationen för valda lösningar får då större tyngd.³⁷

Processamordning mellan detaljplan och väg-/järnvägsplan

De båda följande figurerna visar hur arbetsprocesserna kan samordnas och förenklas maximalt, dvs. om alla möjligheter utnyttjas, när

a) väg- eller järnvägsplan är ledande planläggningsprocess (huvudprocess) och detaljplaneprocessen förenklas

b) när detaljplan är ledande planläggningsprocess (huvudprocess) och väg- eller järnvägsplaneprocessen förenklas

Figureerna är schematiska och de moment som är viktiga för samordningen har angivits.

Om inte alla förenklingsmöjligheter utnyttjas så blir bara delar av den redovisade gemensamma processen aktuell, t.ex. om inte alla samordningsvillkor är uppfyllda eller om länsstyrelsen beslutar att åtgärden inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan, och det inte behövs någon MKB. Men den miljöbeskrivning som då tas fram i väg- eller järnvägsplaneärendet kan ändå ha ett stort värde för detaljplanesamrådet, och bör utformas så att den kan utnyttjas för detta. På motsvarande sätt kan det underlag som tas fram i detaljplaneärendet utnyttjas i arbetet med väg- eller järnvägsplanen.

”Planlägningsbeskrivningen” är inget formellt dokument utan ett verktyg som Trafikverket har introducerat som stöd för kommunikationen med både externa och interna intressenter. Här tydliggörs vilka samråd som kommer att hållas och när och hur man kan påverka. Enligt Trafikverkets publikation 2012:1151³⁸ ska också samordning med PBL och annan lagstiftning beskrivas i planlägningsbeskrivningen. Prop. 2011/12:118 tydliggör att den som ska planera och bygga vägen eller järnvägen har ansvar för att samordning kommer till stånd.

a) Väg-/järnvägsplan leder, detaljplaneprocessen förenklas (se figur s. 61):

En förutsättning är att åtgärderna överensstämmer med gällande översiktsplan, att både väg- eller järnvägsärendet och detaljplaneärendet omfattar identiska åtgärder och att detaljplaneområdet är mindre än eller lika stort som väg- eller järnvägsplaneområdet.

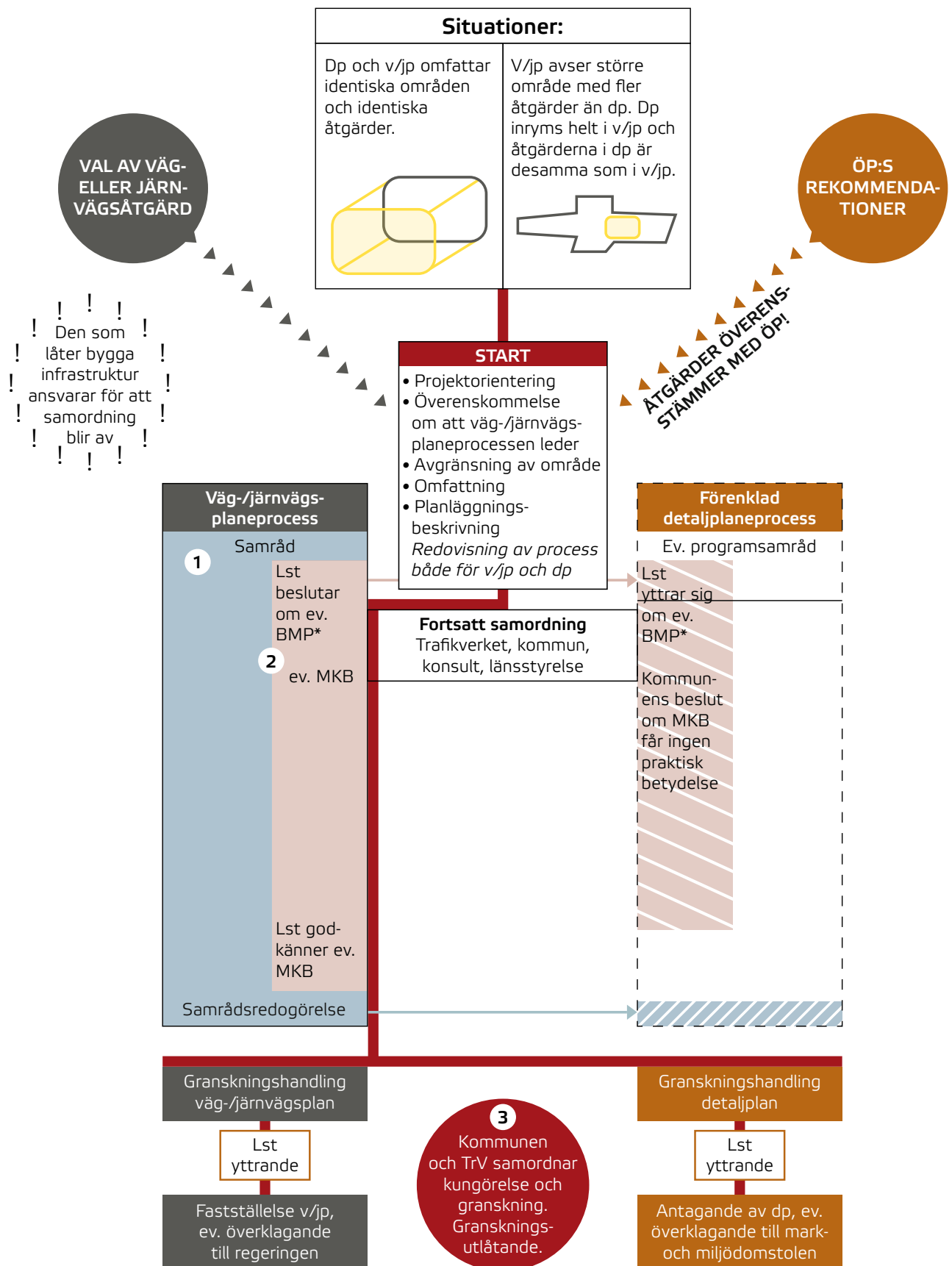
Då kan detaljplaneprocessen förenklas enligt följande:

1. Samrådet flyttas över till väg- eller järnvägsplaneärendet.
2. Väg- eller järnvägsärendets miljökonsekvensbeskrivning används även i detaljplaneärendet.
3. Kungörelse inför granskning samordnas.

Observera att:

Samrådet kan behöva kompletteras om inte alla som ingår i detaljplanens samrådsrets har hörts. Miljöprocesserna och miljökonsekvensbeskrivningarna måste uppfylla både kraven på projekt-MKB och kraven på plan-MKB. Se närmare redovisning i kap 4 och i tabell, bilaga 3 hur dessa skiljer sig. Kommunen avgör om väg- eller järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning är aktuell och tillräcklig för att kunna användas för detaljplanen.

Om inte alla förenklingsmöjligheter utnyttjas så blir bara delar av den redovisade gemensamma processen aktuell, t.ex. om länsstyrelsen beslutar att åtgärden inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan, och det inte behövs någon MKB. Men den miljöbeskrivning som tas fram kan ändå ha ett stort värde för detaljplanesamrådet, och bör utformas så att den kan utnyttjas för detta.



b) Detaljplaneprocessen leder, väg-/järnvägsplaneprocessen förenklas (se figur s. 63):

En förutsättning är att både väg- eller järnvägsärendet och detaljplaneärendet omfattar identiska åtgärder och att väg- eller järnvägsplaneområdet är mindre än eller lika stort som detaljplaneområdet.

Då kan väg- och järnvägsplaneprocessen förenklas:

1. Samrådet om vägens eller järnvägens lokalisering och utformning i detalj flyttas över till detaljplaneärendet.
2. Detaljplaneärendets miljökonsekvensbeskrivning används även i väg- eller järnvägsärendet, och samrådet om denna kan genomföras inom ramen för samråden om detaljplan och dess MKB.
3. Kungörelse inför granskning samordnas.

Observera att:

Ett tidigt samråd behövs i väg- eller järnvägsplaneärendet på det underlag som krävs för att tydliggöra vägens eller järnvägens lokalisering samt om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det bör ske samtidigt med kommunens motsvarande samråd i miljöbedömningsprocessen om betydande miljöpåverkan och avgränsning av eventuell MKB.

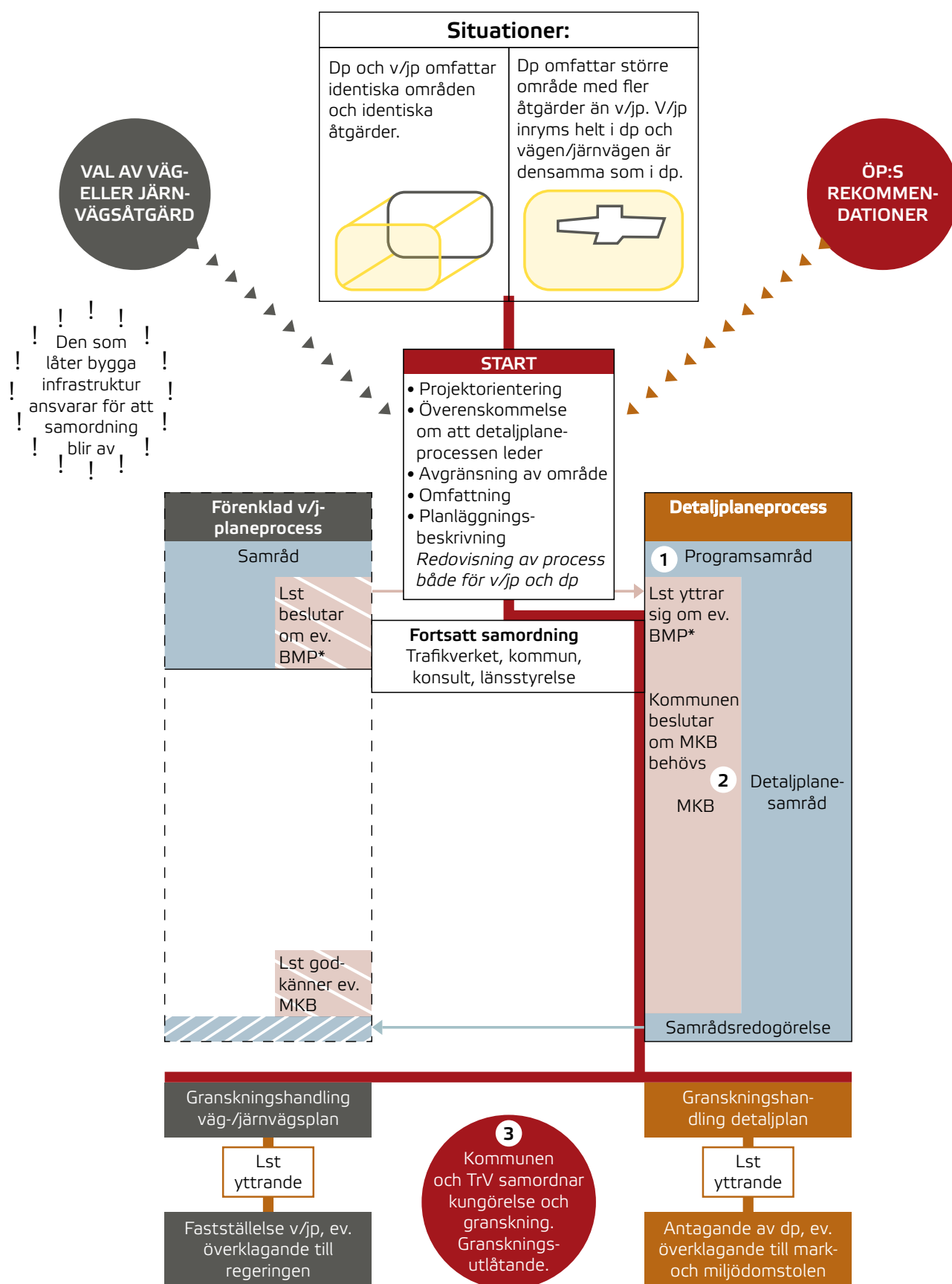
Länsstyrelsen avgör i det tidiga samrådet om det krävs MKB för väg- eller järnvägsärendet.

I detaljplaneärendet ska länsstyrelsen tidigt yttra sig om åtgärderna kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Därefter avgör kommunen om det behövs en miljöbedömningsprocess med MKB. Även andra frågor än transportinfrastrukturen kan påverka bedömningen.

Miljöprocesserna och miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla både kraven för projekt-MKB och kraven på plan-MKB. Se närmare kap 4 och tabell i bilaga 3 av hur dessa skiljer sig.

Under samrådet om detaljplanen och dess MKB måste länsstyrelsen tydliggöra sin uppfattning om vad som krävs av MKB:n för att den även ska vara tillräcklig i väg- eller järnvägsärendet. Beträffande detaljplanefrågorna utöver väg- eller järnvägsanläggningen ska länsstyrelsen yttra sig om dessa vid samråd, även om MKB:n.

Länsstyrelsen avgör om detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning är aktuell och tillräcklig för att kunna användas för väg- eller järnvägsplanen genom att godkänna MKB:n inför granskningsskedet.



*BMP = betydande miljöpåverkan

Några fler påpekanden om MKB-samordning:

- För en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning utföras enligt 6 kap. 11–18, §§ miljöbalken, s.k. plan-MKB. För detaljplaner vars ändamål räknas upp i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen ska även kraven på innehållet enligt 6 kap. 7 § (första och andra styckena) miljöbalken tillgodoses.

För väg- och järnvägsplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas enligt 6 kap. 3–10 §§ miljöbalken. En MKB för en detaljplan och för en väg- eller järnvägsplan ska därmed uppfylla delvis olika krav i miljöbalken, dels på process och dels på dokument.

För att den framtagna MKB:n ska fungera i såväl detaljplane-ärendet som väg- eller järnvägsärendet krävs att den klarar kraven för både miljöbedömningar och miljökonsekvensbedömning. Detta bör kommunen och Trafikverket uppmärksamma tidigt i processen så att förenklingsmöjligheterna verkligen går att utnyttja. Om det i slutändan behövs omfattande kompletteringar av MKB:n för att uppfylla kraven i respektive process kan mycket av samordningsvinsterna gå förlorade. Det ökar också riskerna för överklaganden.

- Länsstyrelsens roll är viktig, särskilt i de fall då detaljplanens MKB ska användas i väg- eller järnvägsärendet. Om kommunen är överens med Trafikverket om att använda detaljplanens MKB i väg- eller järnvägsärendet bör detta stämmas av/samrådats med länsstyrelsen. Detta bör göras vid det tidiga samrådet med länsstyrelsen angående betydande miljöpåverkan (behovsbedömningen) och MKB:ns avgränsning för väg- eller järnvägsärendet.
- Det är länsstyrelsen som avgör om detaljplanens MKB är aktuell och tillräcklig för att kunna användas för väg- eller järnvägsplanen, och som godkänner den inför granskningsskedet av väg- eller järnvägsplanen. I de fall detaljplanen omfattar ett större område och fler åtgärder än väg- eller järnvägsplanen, kan det vara svårt att avgöra hur länsstyrelserna ska avgränsa sin granskning. S.k. följdverksamhetens miljöpåverkan ska innefattas i en projekt-MKB och det finns ett generellt krav på att även indirekta effekter ska konsekvensbeskrivas. Länsstyrelsens granskning kan därför även omfatta delar av det som primärt är att hänföra till planärendet. Länsstyrelsen har dock begränsade möjligheter att kräva åtgärder utanför det område som den ska genomföra väg- eller järnvägsutbyggnaden har rådighet över.
- I ett detaljplaneärende yttrar sig länsstyrelsen över MKB:n men det är kommunen som avgör om den är tillräcklig. Länsstyrelsen ska godkänna MKB:n till väg- eller järnvägsärendet. Om detaljplanens MKB ska kunna användas för väg- eller järnvägsärendet är det därför viktigt att MKB:n är utformad så att de delar som avser vägens eller järnvägens miljöpåverkan är tydligt urskiljbar.



När räcker detaljplan för spårväg och T-bana?

För att kunna planlägga spårväg eller tunnelbana enbart med detaljplan måste vissa villkor vara uppfyllda enligt nedan. I vissa situationer är det i stället lämpligt att upprätta en järnvägsplan. I åtskilliga fall kan det även i fortsättningen komma att krävas bådadera.

Detaljplanen ska vara tydlig

Det måste under detaljplaneprocessen ha varit tydligt att en spårväg eller tunnelbana planeras och vilka konsekvenser det kan få för boende och andra berörda. Därför ska det framgå av detaljplanen att marken ska användas för spårväg eller tunnelbana och hur anläggningarna ska utformas. Det räcker inte att enbart marken är angiven som allmän plats i detaljplanen, för att en spårväg eller tunnelbana ska kunna byggas med stöd av planen, utan då krävs antingen att detaljplanen ändras eller att det upprättas en järnvägsplan.^{39, 40}

Möjlighet att upprätta såväl detaljplan som järnvägsplan

Den som ska planera en tunnelbana eller spårväg får själv bedöma och bestämma om det ska upprättas enbart detaljplan eller såväl detaljplan som järnvägsplan. Om järnvägsplan ska upprättas, måste det göras för hela spårprojektet eller en planmässigt lämpligt avgränsad del av det. Avsikten är inte att järnvägsplaner ska göras för små korta bitar av ett spårprojekt.

Kommunen har sista ordet om detaljplan ska upprättas

Det kommunala planmonopolet gör att kommunen ensam bestämmer om planläggning enligt PBL ska komma till stånd eller inte. Möjligheten att välja planeringsform inskränks därmed, så att detaljplan enbart kan väljas om kommunen är överens om detta med den som ska planera en spårväg eller tunnelbana. Väg- eller järnväg får inte byggas i strid med detaljplan. I det fall som väg- eller järnvägsplan ska upprättas måste alltså kommunen avgöra om den markanvändning som befintlig detaljplan redovisar är förenlig med den tänkta väg- eller järnvägsutbyggnaden.

Järnvägsplan för område som saknar detaljplan

Det går bara att avstå från järnvägsplan för spårväg och tunnelbana om denna i stället planläggs och byggs med stöd av detaljplan. Om en spårväg eller tunnelbana förläggs till ett område som saknar

Möjlig förenkling när spårväg eller tunnelbana planeras

”Planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplanläggning enligt PBL. Det ska vara möjligt, men inte längre obligatoriskt, att tillämpa lagen om byggande av järnväg.

Ett spårvägs- eller tunnelbaneprojekt aktualiserar ofta frågor som uteslutande hanteras i den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Nya stationer, hållplatser och bostads- och arbetsplatsområden ställer t.ex. ofta krav på ändring av detaljplaner. Exempel på sådana frågor, som kräver upprättande av detaljplaner, kan vara stationers och hållplatsers anknäpning till gatunätet, anknäpningssmöggheter och parkeeringsplatser, och ihopknäpning av gång- och cykelvägar. Prövningen av planering och byggande av spårväg och tunnelbana bör därför kunna ske enbart genom detaljplanläggning enligt plan- och bygglagen.”
från prop. 2011/12:118 s. 111–112



detaljplan och där utförandet av spåranläggningen inte ger anledning till att upprätta en ny detaljplan ska en järnvägsplan upprättas.⁴¹

Järnvägsplan för att trygga möjlighet till markåtkomst

Enligt PBL kan en kommun som huvudman för allmänna platser lösa in den mark som behövs för allmän plats. Om anläggningar och åtgärder för spårvägen eller tunnelbanan inte kan ordnas inom allmän plats eller egen kvartersmark måste anläggningens huvudman komma överens med ägare till andra fastigheter om att få genomföra vissa åtgärder. Om en sådan överenskommelse inte kan träffas kan i stället järnvägsplan övervägas för hela eller del av spårprojektet. Markåtkomstreglerna i lagen om byggande av järnväg ger nämligen möjlighet att med tvång ta i anspråk mark eller utrymmen som behövs för tunnelbane- eller spårvägsutbyggnaden. Därför går det även i fortsättningen att tillämpa järnvägsplanförfarandet enligt lagen om byggande av järnväg på hela eller en lämpligt avgränsad del av spårprojektet trots att det genomförs i enlighet med detaljplan.⁴²

Kraven på miljöbedömning/miljökonsekvensbeskrivning

Om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för spårväg eller tunnelbana, ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas som uppfyller innehållskraven på såväl plan-MKB som projekt-MKB.⁴³

Myndigheternas samrådsroller

Trafikverket har alltid sin myndighetsroll även om någon annan aktör planerar och bygger enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Vid byggande av tunnelbana och spårväg kommer Trafikverket i många fall att bedömas vara en "berörd myndighet" enligt 6 kap. 14 § miljöbalken och/eller en "myndighet som har ett väsentligt intresse i förslaget" enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen. Då ska Trafikverket ingå i samrådsretsen – endera för samråd om miljöbedömningen eller om detaljplanen eller både och. Oavsett om spåranläggningen planeras enbart med stöd av detaljplan eller om en järnvägsplan upprättas kommer alltså Trafikverket att vara involverad i processen. Det framgår inte av propositionstexten om Trafikverket förväntas inta olika roller, eller vara olika aktiv, vid samråden i de planeringsfall då myndigheten är, respektive inte är, prövningsmyndighet för anläggningen. En annan viktig samrådspart är, som i alla planärenden, länsstyrelsen, som har olika uppgifter i samrådet i ett detaljplaneärende respektive i ett järnvägsärende.⁴⁴

Bygglov och väg- eller järnvägsplan

Åtskilliga åtgärder i samband med genomförande av en väg- eller järnvägsplan är bygglovspliktiga. Det kan handla om upplag, materialgårdar, stödmurar, plank, och transformatorstationer.⁴⁵ Bygglovfrågan prövas i regel av kommunen i särskilda beslut i samband med att vägplanen eller järnvägsplanen ska genomföras. Genom möjligheten att bygglovsbefria direkt i väg- eller järnvägsplanen förenklas processen. I en detaljplan kan ändrad bygglovsplikt anges i de administrativa bestämmelserna till planen om bygglovsplikt inte bedöms nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Motsvarande möjlighet har införts direkt i väglagen och lagen om byggande av järnväg från den 1 januari 2013. Möjligheten är dock begränsad till ett antal i lagtexten angivna åtgärder. Denna uttömmande lista tar upp de vanligaste åtgärderna, upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer. En förutsättning för bygglovsbefrielse i dessa fall är att kommunen har gått med på detta. Om kommunen inte medger bygglovsbefrielse och i övriga fall, dvs. sådana som inte är uppräknade ovan, måste normal bygglovprövning ske.

Observera att:

- Det är uttömmande reglerat vilka åtgärder som kan bygglovsbefrias i väg- eller järnvägsplan, nämligen *upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer*
- Undantag från bygglovsplikt kan bara regleras i en väg- eller järnvägsplan om kommunen går med på detta. Trafikverket eller den som planerar vägen eller järnvägen bör ta upp frågan med kommunen tidigt under planläggningsprocessen.
- I väg- eller järnvägsplanen ska alltid anges vilken syn den som upprättar väg- eller järnvägsplan har på bygglovspliktens omfattning, oavsett om bygglovsbefrielse kommer att användas.
- Kommunens medgivande ska finnas redovisad i den fastställda planen. Ett sådant besked kan kommunen ge genom sitt samrådsyttrande över väg- eller järnvägsplanen.
- Om kommunen inte går med på bygglovsbefrielse ska lovfrågorna prövas av kommunen i särskild ordning på normalt sätt.
- Av den information som den som upprättar väg- eller järnvägsplan lämnar i samrådet bör det framgå vilka åtgärder som avses och var åtgärderna avses utföras, exempelvis var bullerplank ska placeras

och vilken höjd de ska ha. Vidare bör transformatorstationers lägen illustreras. Sådana frågor är en del av planens utformning och omfattas därför av samrådsskyldigheten.⁴⁶

- Utformningen redovisas mindre detaljerat i en planhandling än i en bygglovhandling. Detta gäller även vid bygglovbefrielse i väg- eller järnvägsplan, där detaljeringsgraden kommer att vara lägre än vid bygglovprövning av kommunen.⁴⁷
- Enskilda kan överklaga bygglovbefrielse i väg- eller järnvägsplan.
- Om bygglovspliktens omfattning regleras i detaljplan ska frågan inte regleras i väg- eller järnvägsplan.⁴⁸
- Reglerna i PBL och PBF beträffande byggnadsverks tekniska egenskapskrav, tillgänglighet samt färg, form och materialverkan m.m. gäller oavsett om bygglovsprövning gjorts eller inte.

Ytterligare kommentarer:

Informationen i samband med samrådet behöver, t.ex. beträffande ett bullerplank, inte innehålla uppgifter om hur planket i detalj ska utformas. Detta är nämligen något som inte kommer att framgå i planen. Kraven på detaljeringsgrad i en väg- eller järnvägsplan är inte lika hög som i ett bygglovsärende. Den som överklagar innehållet i en väg- eller järnvägsplan för att på så sätt få detaljfrågorna i en bygglovbefrielse prövade, kan inte få en lika djup bedömning av frågan jämfört med om ett bygglov överklagas. Motsvarande gäller för den enskilde om kommunen beslutar att ta bort ett krav på bygglov genom en detaljplan.⁴⁹ När bygglovbefrielse införs i väg- eller järnvägsplan, kan den enskilde motsätta sig detta i samrådssynpunkter till planen och därefter, om synpunkterna inte har tillgodosetts, överklaga fastställelse av väg- eller järnvägsplanen. Hur praxis utvecklas i sådana fall där kommunen har godkänt bygglovbefrielse får framtiden utvisa.

Det är kommunen som ska lämna besked om att man accepterar bygglovbefrielsen, och det finns inte i systemet några inbyggda krav på särskild kommunikation mellan allmänheten och kommunen i frågan. Kommunen ansvarar för att förenklingsmöjligheterna bara släpps igenom om det gäller okontroversiella åtgärder som inte påverkar kommunens offentliga miljö i någon avsevärd omfattning.⁵⁰

Genom att upprätta ett gestaltningsprogram kan den som ansvarar för väg- eller järnvägsplanen ange riktlinjer för utformningen, som inte direkt ingår i planen, men som kan länkas till denna. Gestaltningsprogrammet kan sedan utgöra grund för överenskommer mellan kommunen och huvudmannen för väg- eller järnvägs-

anläggningen, vilka kan bekräftas i skriftligt avtal.⁵¹ Kommunen kan i ett medgivande till Trafikverket hänvisa till ett sådant avtal.⁵²

Om kommunen vill ställa upp mycket detaljerade villkor för att kunna gå med på bygglovsbefrielse blir förenklingen inte så uppenbar, och en ordinarie bygglovsprövning kan vara det mest rationella för båda parter.

²⁹ MKB-arbete för PBL-planer respektive väg- och järnvägsplaner omfattas av olika krav i miljöbalken och styrs av olika bestämmelser. Se bilaga xx

³⁰ Införda 1 januari 2013, se prop. 2011/12:118, s. 153–154 och 167

³¹ De åtgärder som det från den 1 jan 2013 inte krävs vägplan eller järnvägsplan för (planläggningstyp 1 enligt TDOK 2012:1151) tas inte upp här.

³² Prop. 2011/12:118 s. 153–154 och 167

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan har implementerats i dessa bestämmelser.

³⁴ 5 kap 19, 21 och 23 §§ PBL, 7§ väglagen och 2 kap 12 § lag om byggande av järnväg

³⁵ (prop. 2011/12:118 s. 111)

³⁶ 5 kap. 23 § 2 st PBL

³⁷ Boverket 2009, "Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar"

³⁸ Trafikverkets övergripande krav för den fysiska planläggningsprocessen, Trv publ. 2012:1151

³⁹ Prop. 2011/12:118 s. 164, författningskommentar till 1 kap 1 § lagen om byggande av järnväg

⁴⁰ De förenklingsbestämmelser beträffande process och MKB-hantering som beskrivits tidigare kan naturligtvis tillämpas

⁴¹ Prop. 2011/12:118 s. 112–113

⁴² prop. 2011/12:118 s. 112–113

⁴³ Enligt 4 kap. 34 § plan- och bygglagen måste miljökonsekvensbeskrivningen utöver kraven för en miljöbedömning enligt 6 kap 12–13 §§ MB även uppfylla kraven för en s.k. "projekt-MKB", dvs. bestämmelserna i 6 kap. 7 §.

⁴⁴ Myndigheternas olika roller kommenteras på s. 37

⁴⁵ Undantagna från lovplikt är däremot tunnlar för såväl tunnelbana som väg och järnväg.

⁴⁶ Prop. 2011/12:118 s. 115

⁴⁷ Prop. 2011/12:118 s. 115

⁴⁸ Prop. 2011/12:118 s. 115

⁴⁹ Prop. 2011/12:118 s. 115

⁵⁰ Observera kommunens tillsynsansvar för att den byggda miljön får en god utformning

⁵¹ Ett avtal om utformning gäller dock inte om den som ska genomföra planen eller den råder över planområdet överlåter sin rättighet till någon annan aktör

⁵² Gestaltungsprogrammets roll som gemensam plattform är beskrivet i Motala-exemplet i "Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar" (Boverket 2009)

Arbetssätt och knäckfrågor – en diskussion

Här tas upp några viktiga kommentarer och frågor att diskutera och utveckla. De har kommit fram under arbetet med denna kunskapsöversikt. Att utgå från och ständigt koppla tillbaka till syftet med planeringen samt arbetssättet – attityd och vilja till förståelse – är grundläggande för en lyckad samordning. Det finns många erfarenheter att bygga på. Synkroniseringen mellan olika processer, samrådsfrågor samt den komplexa MKB-samordningen diskuteras också.

Meningen med planeringen

Klimatkris och paradigmskifte

Det övergripande målet är viktigt att ha med sig hela tiden och på alla nivåer. Vad planerar vi för? I planeringens uppgifter ingår att konkretisera de övergripande samhällsmålen till greppbara förändringar. Dessa ska kunna hanteras i planeringsverktygen och de processer som hör till dem.

Fordonens utsläpp av koldioxid är ett av de viktigaste problemen att åtgärda för att minska klimatpåverkan. En ambition är att minska transportefterfrågan och särskilt biltransporterna, bl.a. eftersom de fossila drivmedlen inte kommer att räcka till den trafikmängd vi har i dag. Andra problem är mycket vägburna transporter med buller, barriärer, trängsel i det offentliga rummet och utglesning av bebyggelsemiljön. Det finns flera målkonflikter mellan utbyggnad av transportsektorn och då särskilt biltrafik och samhällets ambitioner att åstadkomma en god bebyggd miljö och attraktiva städer. Den rumsliga dimensionen av tillväxt har blivit allt tydligare, men formerna för att hantera denna fråga i planeringen är ännu trevande i stora delar av landet.

Helhetssyn och hållbarhet

Nu ställs krav på helhetssyn och större hänsyn till hållbarhetsaspekter när trafiksystemet utvecklas. Samspelet mellan bebyggelse och trafik måste relateras till den sammantagna livsmiljön för människor. Livsmiljön innefattar både sociala, kulturella, ekologiska och ekonomiska dimensioner. Det behövs en annan balans mellan olika färdssätt och mellan människor och transportapparat. Samtidigt måste dagens transportbehov och förväntade öknings av efterfrågan tillgodoses i rimlig omfattning men på långsiktigt hållbara sätt, dvs. som främjar utvecklingen av en attraktiv stadsmiljö med offentliga rum för människor, en transportsnål bebyggelsestruktur och parker och rekreationsmiljöer inom rimligt avstånd. Detta är vad miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö syftar mot. Dessa värden hämtar också kraft ur PBL:s bestämmelser om allmänna intressen, t.ex. 2 kap. 2 och 3 §§.

Samordningsbestämmelserna och miljöprocesserna tillsammans med målen i God bebyggd miljö och de transportpolitiska målen, i kombination med regional respektive kommunal helhetssyn på livsmiljö och markanvändning, ses som ett systempaket för hållbar samhällsplanering. Detta paket kan användas av planeringens

aktörer och intressenter som hävstång för att konkretisera, argumentera för och genomföra de goda synergilösningar som skapar samverkan mellan flera mål och driver på mot bilsnålhet och hållbar resursanvändning.

Arbetssättet avgörande

I denna rapport är samordning i stort och förutsättningarna för denna samordning i fokus. Rapporten ger inte konkreta situationsbundna svar. Relevanta frågor i vardagen som "hur gör jag i praktiken?", "hur ska jag tänka när jag drar igång projektet?", "vem ska jag prata med?", "vad ska jag kontrollera att det har gjorts eller inte gjorts?" och "vilka är kraven på den process som jag inte driver, men kanske borde ha ett öga på?" blir bara delvis besvarade. Frågorna är bundna till olika konkreta situationer. Det finns många erfarenheter att hämta från exempel och olika nyligen genomförda samordningsprojekt (se nedan). I varje planeringssituation och projekt är inställning och tänkesätt grundläggande. För att kunna lyckas samordna planeringen måste man behärska sin egen lagstiftning, uppdrag och ramar. Samtidigt bör man i sitt tänkande och i sin attityd vara beredd att gå utanför den egna boxen, se samband och känna till och förstå andras förutsättningar och bevekelsegrunder.

Ta tillvara erfarenheterna!

Det finns många exempel

Många exempel på samarbeten mellan kommunala planerare och väg- och järnvägsplanerare, samverkan med regionala aktörer och länsstyrelser m.m. finns beskrivna i olika utvecklingsprojekt från senare år. Läs t.ex. mer i de publikationer som omnämns i texttrutan nedan. De utgår från de regler som gällde före ändringarna åren 2011 och 2013, men själva samarbetsfrågorna och hur man bygger upp strukturer för samverkan, både organisatoriskt och i de medverkandes tänkesätt, är lika.

Erfarenheterna om betydelsen av att utveckla samverkansmetoderna är samstämmiga. En väl utvecklad och aktuell kommunal planering som bas för samarbetet är grundläggande och viktig. Kontinuerliga samarbetsformer, arenor, för avstämning och information och för att kunna få igång särskilda samarbetsprojekt i tidiga skeden verkar också vara strategiskt. Länsstyrelsen som har en roll i olika processer kan i många fall fungera som värd för denna typ av samtal.

Inom "Den Attraktiva Regionen" ska regional samverkan utvecklas

Projektet "Den Attraktiva Regionen" ska pågå 2013–2015 och är ett samverkansprojekt mellan Trafikverket, SKL, Boverket m.fl. Man ska utveckla samspelet kring ett transportsystem som bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Samspelet mellan rumslig utveckling och transportplanering är ett huvudtema. Samspelet mellan regionala och kommunala aktörer behöver utvecklas och även innefatta regionala trafikmyndigheter och transportoperatörer. Företrädarskap och samsyn kräver väl utvecklade processer om de ska leda till bred enighet kring prioriteringar, hantering av konflikter och åtgärdsval inklusive en säkrad finansiering.



Exempel på och erfarenheter av samverkan

”Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar” gavs ut av Boverket 2009 och redovisar och kommenterar både större och mindre väg- och järnvägsutbyggnader där den kommunala planeringen spelat en viktig roll. Framgångsfaktorer och svårigheter kommenteras. Se vidare: www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2009/Att-samordna-kommunal-planering-med-utbyggnad-av-vaga-och-jarnvagar

”Effektiva planeringsprocesser för transportinfrastruktur, verktyg för samverkan – en idéskrift”, utgiven 2012, är ett delprojekt inom ”SATSA”, Samverkan för effektivt transportsystem i Stockholmsregionen. I denna skrift beskrivs arbetssätt (i skriften kallade ”verktyg”) för effektiv samverkan i olika samverkansmoment. Dessa redovisas utifrån en indelning av planeringsprocessen från tidiga idéskeden fram till avtal om genomförande. Idéskriften finns att ladda ner från webbplatsen www.tmr.sll.se/satsa/Delprojekten/Delprojekt-SATSA-I/Delprojekt-11/Rapporter

”Statligt stöd i infrastrukturplaneringen”, länsstyrelsen i Skåne län, trafikverket och Tyréns 2012. Här görs en redovisning av ett delprojekt inom ett tematiskt myndighetssamarbete kring tillgänglighet och regional tillväxt. Syftet var att hitta former för hur dialogen mellan stat, kommun och region kan utvecklas. Se vidare: www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/Publikationer

”Den Goda Staden” har varit ett samverkansprojekt mellan Jönköpings, Norrköpings och Uppsala kommun samt Boverket, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet pågick under åren 2005–2010. Ambitionen har varit att genom samarbete utveckla gemensam kunskap och erfarenhet inom området stadsutveckling och transporter, för att ta sig förbi hinder och svårigheter. Projektet har utgått från konkreta delprojekt i de tre kommunerna och har där identifierat kunskapsbehov. Seminarier och kunskapsrapporter är viktiga för att sprida den kunskap som projektet har genererat.

Rapporter och dokumentation från konferenser finns här:

www.trafikverket.se/dengodastaden



Tidigt, Tydligt, Transparent och Tillsammans

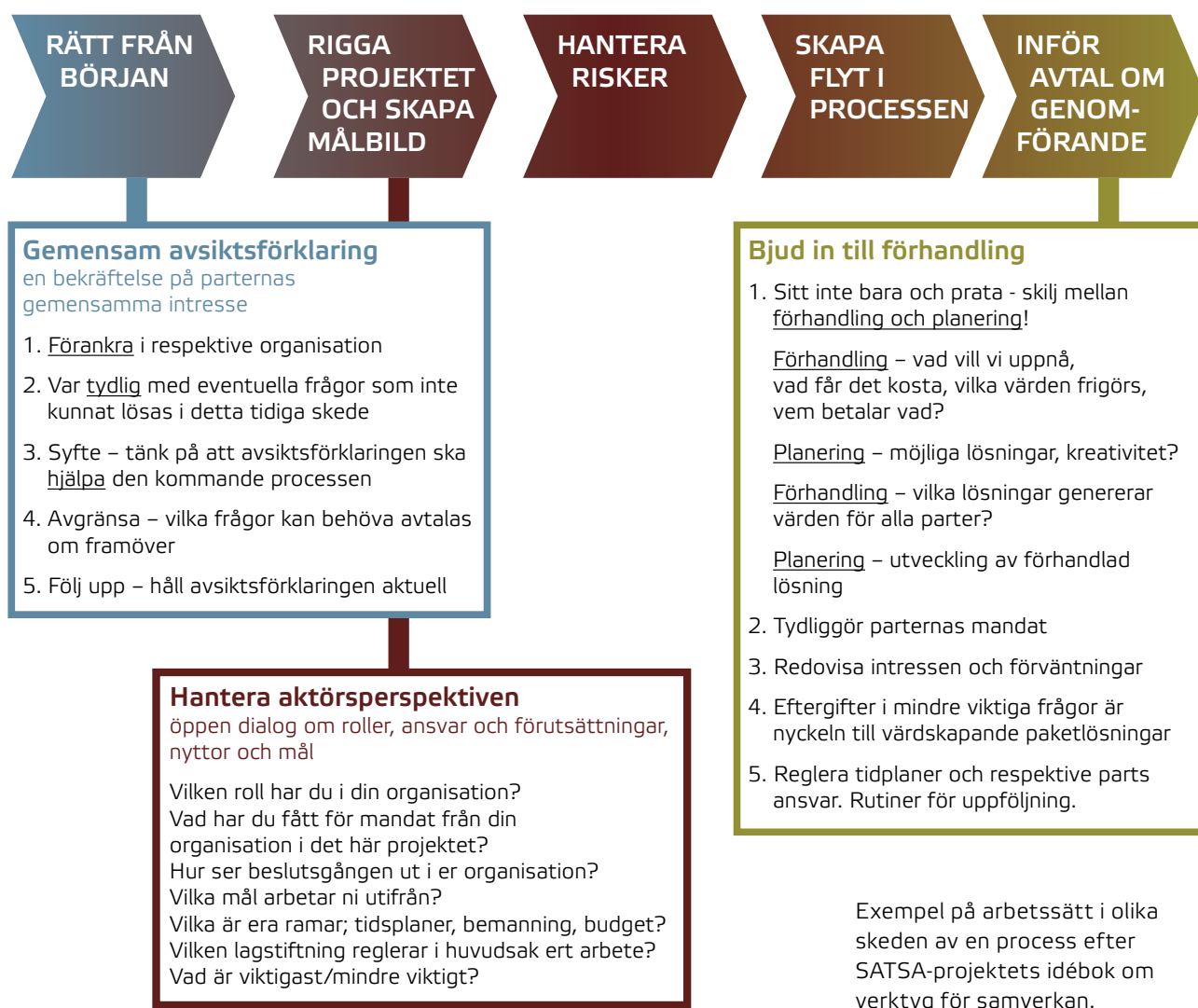
”4 T” (Tidigt, Tydligt, Transparent och Tillsammans) är en sammanfattning av framgångsfaktorer för en lyckad samordning enligt delprojektet inom SATSA-projektets idéskrift om effektiva planeringsprocesser som presenteras i rutan här intill.

Kvaliteten på samverkan samt projekt- och processledningen är avgörande för hur effektiv processen blir. Genom en medvetenhet om fallgroparna kan kulturskillnader och vanor överbryggas. Det behövs även mod för att man i samverkan ska kunna gå ut ur den egna komfortzonen. Och tänk på att ingen aktör ensam äger frågan!

Att skapa en gemensam målbild, och klargöra vilka roller och kompetenser som behövs i projektet, är betydelsefullt. En gemensam målbild ger intressenter och aktörer något att förhålla sig till, och agera utifrån.

Att förstå och hantera olika aktörers ståndpunkter är viktigt och att involvera intressenter som i senare skeden kan tänkas påverka utgången av projektet, kan vara angeläget.

I det avslutande skedet ska tidigare överenskommelser, tänkbara åtgärder samt ansvars- och kostnadsfördelningar formuleras till avtal. Att bjuda in berörda parter till förhandling bygger på ett givande och ett tagande. Därför är det viktigt att eftersträva vinna-vinna lösningar. I de fall där någon eller några parter måste göra eftergifter, kan man försöka hitta vägar fram genom kompensation, t.ex. genom ett ”bra” utfall i en annan fråga.



Här måste man tänka till

Aktörerna, rollerna och ansvaret

I de olika processerna och under planeringsprocessens gång uppfyller olika aktörer olika roller, vilket t.ex. redovisas i översiktsbilden på s. 37. En mängd aktörer går in i de olika planeringsprocesserna. Sakfrågor som kommer upp inom ramen för ett samordnat planeringsarbete ägs av olika aktörer. I vissa fall kommer samma aktör att agera i samma planeringsfråga i olika roller. Under vilka förutsättningar kan en organisation engagera sig med tid och resurser i ett planeringsarbete? Förväntningarna på utfallet av en åtgärdsvalsstudie kan t.ex. variera kraftigt bland inblandade aktörer. Aktörernas roller och ansvarfördelning har i några av de inledningsvis genomförda studierna varit otydlig för de inblandade.⁵³

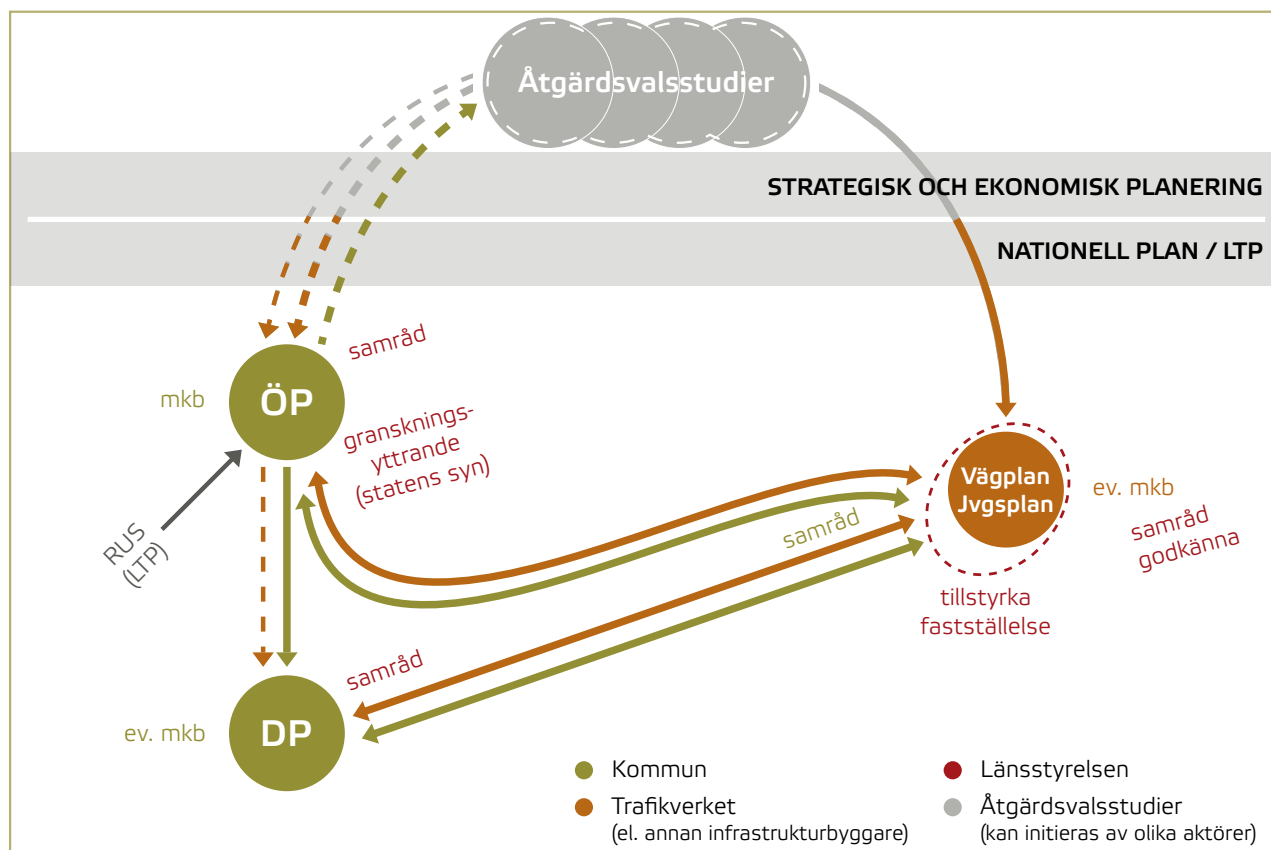
Sammanhang mellan processer

Bilden på nästa sida är en idealbild av sambanden som sällan praktiseras fullt ut av de berörda aktörerna. Projektet "Statligt stöd i infrastrukturplanering"⁵⁴ visar just detta. Åtgärdsvalsstudierna kan få en strategisk koppling till översiktsplaneringen⁵⁵. Detta påverkas också av om föreslagna åtgärder blir resurssatta i den strategiska planeringen för utveckling av transportsystemet.

Växelspelet mellan åtgärdsvalsstudier och översiktsplanering handlar snarast om olika vägar att komma fram till vilka brister och behov som finns i den fysiska strukturen, samt att utifrån olika perspektiv tolka brister och behov i bebyggelsestruktur och transportsystem.⁵⁶

ÖP ska ange huvuddragen av mark- och vattenanvändningen, men arbete med nya vägar och järnvägar kan också leda till att ÖP måste revideras.

Ibland leder kapacitetsbrist på väg och järnväg till att en åtgärdsvalsstudie initieras där behoven analyseras. Detta måste sedan återkoppas till ÖP-processen. Ibland är det "kapacitetsbrist" i form av brist på bostäder, vilket gör att behovsdiskussionen börjar i ÖP-processen, vilket i sin tur påverkar efterfrågan på infrastruktur. Därför måste ÖP-arbetet i sådana fall återkopplas till en åtgärdsvalsstudie.⁵⁷ Åtgärdsvalsstudiernas växelspel med översiktsplaneringen kan därför sägas bli mer indirekt än växelspelet mellan planering enligt PBL och väg och järnvägsplan, där det snarare kan handla om synkronisering och utformning.



Tidssamordning

För att upprätta såväl översiktsplan som detaljplan enligt PBL finns givna tidsgränser i processen, både för samrådet och för granskningstiden samt för behandling i de kommunala nämnderna. När Trafikverket gör sin arbetsplan finns inga definitiva regler för hur samrådet ska genomföras. Däremot ska planen finnas tillgänglig för granskning tre veckor. Ställtiderna finns alltså i olika skeden i processen för väg- respektive järnvägsplaner och för planer enligt PBL.

När kommunen gör en detaljplan enligt PBL kan den sammanlagda tiden för samråd och granskning bli uppemot fyra månader medan man i vissa fall i arbetet med en väg- eller järnvägsplan kan genomföra samrådet på betydligt kortare tid, kanske inom en till två månader.

I slutändan, däremot, ska vägplanen eller järnvägsplanen hantearas av flera avdelningar inom Trafikverket och slutligen överlämnas till "Planprövning" – en process som sammantaget tar flera månader och innefattar utskick till markägare.

PBL-planen tar alltså längre tid tidigare under processen än väg- och järnvägsplanen, som i stället tar längre tid i slutändan. Det kan

Växelspel mellan planeringsformer

Här visas en idéskiss över hur olika processer kan hänga ihop. Åtgärdsvalsstudiemetodiken kan få en nyckelfunktion i förhållande till både PBL-planering och planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Med olika färg markeras var länsstyrelsen har en roll respektive var Trafikverket eller länsplaneupprättare har en roll. Med pilar illustreras samspelet. De heldragna linjerna anger ett obligatoriskt nödvändigt samspel som är definierat i regelverken, och de streckade en önskvärd men informell koppling. Dubbelriktade pilar avser ett tydligt växelspel, där påverkan blir ömsesidig i flera steg.

bli svårt att få de två tidsaxlarna att löpa parallellt om varje process ska göras så snabb som möjligt. I riktigt tidspressade lägen kan alltså den bästa samordningen vara att man driver parallella processer. Då måste särskild omsorg ägnas åt en löpande generell samordning och att göra processerna begripliga för att underlätta för allmänheten.

Samrådets roll

Dialog och samråd

Samråd och dialoger ingår i respektive process. "Samråd" förknippas mer med processerna i de lagreglerade planinstrumenten, där kraven på samråd och obligatoriska samrådsparter också anges. När man strävar efter att samordna processerna bör man därför se upp med de något olika krav som ställs för de olika planerna (översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser, väg- och järnvägsplan, samt beträffande samråd under miljöprocess enligt 6 kap. miljöbalken).

Med begreppet "Dialog" avses ofta deltagande i olika informella processer, där skalan kan vara glidande mellan en involverad part och en "extern intressent". De kan vara inledning till reglerade processer eller ligga helt utanför regelverket. I informella processer finns inga regler för vem som ska involveras, utan det är upp till de berörda parterna med utgångspunkt i deras eget ansvar och uppdrag. I den mån informella processer ska fås att samverka med senare formellt reglerade skeden är det dock lämpligt att vara uppmärksam på vilka samrådsparter som är utpekade i regelverken beträffande dessa.

Samråd i gränssnittet åtgärdsvalsstudier – ÖP

Från regering och riksdag finns en förväntan att "de förberedande studierna" som föregår beslut att starta väg- eller järnvägsplanering, ska genomföras som "dialogprocesser" som inrymmer samråd med allmänhet, intresseorganisationer och berörda parter.⁵⁸ Åtgärdsvalsstudier är informella processer och inga garantier finns att samråd genomförs, framför allt inte med allmänheten. Det finns ändå ett generellt behov av att samla in såväl allmänhetens som intresseorganisationers kunskap och synpunkter även i en åtgärdsvalsstudie. Öppenhet och möjlighet till tidig förankring är ytterligare motiv för att samråd kan behövas. En fördel med att integrera och samordna åtgärdsvalsstudier med planläggning enligt plan- och bygglagen bör följaktligen vara att behovet av samråd med allmänhet och intresseorganisationer därigenom kan garanteras. Om en åtgärdsvalsstudie bedrivs i kontakt med en ev. pågående PBL-process kan man föra in

viktiga frågeställningar i denna att behandlas i t.ex. samråd. Det fortsatta arbetet i åtgärdsvalsstudien kan sedan stödja sig delvis på vad som framkom i PBL-samrådet.

Prop 2011/12:118 är samtidigt noga med att skilja ut åtgärdsvalsstudiearbetet (förberedande studie enligt propositionen) från den sammanhållna planläggningsprocessen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. På s. 90 i propositionen sägs t.ex. att *"Syftet med en förberedande studie är således att ge underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa transportproblemet. ... Den fysiska planeringen handlar sedan om att klara ut hur väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärden ska genomföras. ... Det måste dock beaktas att den förberedande studien inte får ges karaktär av ett nytt skede i den fysiska planeringen"*⁵⁹

Eftersom propositionen samtidigt talar om samverkan med översiktsplaneringen, är det här rimligt att tolka propositionstexten så att den fysiska planering som avses och som inte får sammanblandas med förberedande studier (i Trafikverkets tillämpning åtgärdsvalsstudier) avser planläggning enligt väglagen respektive lagen om byggande av järnväg. Fysisk planläggning enligt PBL, t.ex. i de tidiga skedena av översiktsplaneringen, kan i sammanhanget snarast fungera som en spegel av åtgärdsvalsdiskussionen som ger referenser till det geografiska och lokala sammanhanget. Den kan också, som beskrivs ovan, hållas i samråd om dessa frågor med allmänheten.

Värna allmänhetens insyn

Det finns en risk att allmänhetens insyn kan bli sämre med en mer svårgreppbar "plan-/projektägare". Det är därför viktigt att vara tydlig med i vilken process man befinner sig, vad samrådet omfattar, vem som äger vilken fråga och hur övriga processer kan spela in. Hur det aktuella samrådet påverkas av infrastrukturobjektets komplexitet bör övervägas och redovisas tydligt i samråden.

"Planläggningsbeskrivningen"⁶⁰ är Trafikverkets instrument för att redovisa hur planläggningsprocessen för vägar och järnvägar ska gå till och när, hur och med stöd av vilket underlag som externa och interna intressenter ska kunna delta och påverka arbetet. I denna är det därför lämpligt att även berörda PBL-processer redovisas. En viktig utvecklingsfråga är hur man kan använda ÖP-samråd som underlag för beslut om bortval av korridorer, etc.

Åtgärdsvalsstudie och "Förberedande studie"

Begreppet "förberedande studie" används i prop. 2011/12:118. "Åtgärdsvalsstudier" är Trafikverkets konkretisering och utveckling av de förberedande studierna. Detta beskrivs på s. 27.



Utveckla MKB-samordningen

Nedan tas upp några aspekter av samordning av MKB-arbete mellan detaljplan och väg- respektive järnvägsplan.

Vad kan kommunen respektive länsstyrelsen kräva beträffande MKB-utformning och skyddsåtgärder?

Länsstyrelsen godkänner MKB:n i de delar som rör väg- eller järnvägsutbyggnaden. I vissa fall begär länsstyrelsen kompletteringar. Länsstyrelsen samråder då ibland med berörd kommun och tillsynsmyndighet i samband med sin granskning, för att dra nytta av deras lokalkännedom.

Om kommunen saknar något i MKB:n som rör detaljplanen i övrigt, dvs. om detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av något annat än vägen eller järnvägen, så kan det hävdas att kommunen själv ska stå för nödvändiga kompletteringar i dokumentet.

Eftersom kraven på miljöbedömning av detaljplan skiljer sig från MKB för vägplan och järnvägsplan⁶¹ är detta inte någon självklar samordningslösning.⁶² Det kan mycket väl vara så att MKB:n som beslutats av länsstyrelsen inte räcker i sin omfattning för vad som gäller miljöbedömning av detaljplanen. Förutom alternativredovisning kan det gälla kraven på att redovisa kumulativa effekter, något som troligen inte gjorts i vägplanens MKB. Detta gäller även effekter och konsekvenser av *följdverksamheter* som då regleras i detaljplan. Det kan vara svårt att dra gränsen till vilka följdverksamheter som är rimliga att ta med inom ramen för väg- eller järnvägsbyggandet. Är en ny infartsparkering en följdverksamhet vid en ombyggnad eller nybyggnad av en kollektivtrafikförbindelse? Ska trafiken till och från parkeringen då effekt- och konsekvensbeskrivas eftersom det är en "projekt-MKB"? Hur långt bort då? En dubbelspårutbyggnad på en mindre delsträcka möjliggör oftast ökad trafikering utmed en väldigt lång sträcka. Är det en "följdverksamhet" som ska konsekvensbeskrivas? Vilka konsekvenser för avgränsningen av sakägarkretsen är rimliga?

Länsstyrelsen måste avgöra vem som eventuellt ska göra kompletteringar med hänsyn till effekter och konsekvenser för följdverksamheter och vart gränsen ska dras. Det måste i planhandlingarna tydliggöras vilka av de i MKB:n beskrivna skyddsåtgärderna som kommunen respektive Trafikverket åtar sig att genomföra. Länsstyrelsen kan generellt inte ställa krav på att Trafikverket ska åta sig att genomföra skyddsåtgärder inom områden som de inte har rådighet över, dvs. om de inte "äger frågan". Hur långt sträcker sig kommunens

ansvar för skyddsåtgärder som syftar till att lindra negativa effekter av följdverksamheter?

Om det kommer att krävas kompletteringar måste man komma överens om vem som ska stå för kostnaden för dessa. Denna fråga beror givetvis på vilken åtgärd som diskuteras och vilken nytta de berörda parterna kan tänkas få av anläggningen.

Vad kan föras över till detaljplanens MKB om detaljplaneprocessen leder?⁶³

I 15 b § väglagen respektive 2 kap. 6 § lag om byggande av järnväg regleras förenklat samråd vad gäller "vägens lokalisering och utformning":

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

- 1. vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900),*
- 2. utredningen i detaljplaneärendet är tillräcklig och aktuell för vägplanen, och*
- 3. samråd i detaljplaneärendet sker eller har skett med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 14 b § första och andra styckena.*

Om samrådet i detaljplaneärendet är avslutat och samråd inte har skett med alla enligt första stycket 3, är det tillräckligt att samråd sker med dem som inte har omfattats av samrådet. Lag (2012:439).

I författningskommentaren till lagrummen står följande:

"För att klargöra huruvida en samordning av samrådet kan ske måste det bl.a. avgöras om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I så fall krävs en miljökonsekvensbeskrivning som är tillräcklig och aktuell, jfr 16 c §. Det betyder att miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla kraven i lag och förordning som genomför det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Av praxis följer att samrådet utgör en integrerad del av arbetet med upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådet ska inledas tidigt när det finns möjligheter att påverka lokaliseringsfrågan.

*Enligt paragrafens andra stycke är det möjligt att komplettera samrådet med dem som inte omfattats av samrådet i detaljplaneärendet. Det bör dock noteras att det samråd som regleras i paragrafen gäller vägens lokalisering och utformning i detalj. Brister i tidiga samråd rörande miljökonsekvensbeskrivningen kan inte läkas genom denna bestämmelse."*⁶⁴

Länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan (BMP) ska föresgås av samråd i tidigt skede. Numera får länsstyrelsen inte fatta beslutet förrän enskilda som kan antas bli särskilt berörda getts möjlighet att yttra sig, dvs. efter att samråd genomförts. Med enskilda avses i första hand närboende och inte en bredare allmänhet.⁶⁵

För att samrådet i detta skede i någon mening ska vara meningsfullt och kunna ligga till grund för länsstyrelsens bedömning, bör alltså de närboende får lämna synpunkter på projektet med utgångspunkt från kriterierna i bilaga 2 i MKB-förordningen.⁶⁶ I detta tidiga skede finns dock knappast tillräckligt med underlag för att lämna synpunkter på en eventuell MKB:s innehåll och utformning. Det tidiga samrådet syftar till att inleda diskussioner om det över huvud taget behövs en MKB. Hur mycket tid ska redan under det "tidiga samrådet" ägnas spekulationer om kommande MKB-process? Länsstyrelsen kanske kommer fram till att MKB inte behövs.

Samrådet i tidigt skede kan därmed ses som en inledning till MKB-processen. Om länsstyrelsen efter det tidiga samrådet kommer fram till att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan börjar det egentliga MKB-arbetet som ska uppfylla kraven i MKB-direktivet. Då utvidgas även samrådskretsen betydligt. Det är förmodligen bara i vissa fall som verksamhetsutövaren – *den som avser bygga väg/järnväg* – efter det "tidiga samrådet" kan låta kommunen sköta MKB-arbetet, dvs. tillämpa 15 b § väglagen respektive 2 kap. 6 § lag om byggande av järnväg även för MKB-samrådet. Om väg- eller järnvägsutbyggnaden kan antas medföra betydande miljöpåverkan, kommer troligtvis i åtskilliga fall den som avser bygga en väg eller järnväg att behöva ansvara för sin egen MKB-process, för att uppfylla kraven i lagar och förordningar. Kommunen kan inte ta över ansvaret från väg- eller järnvägsbyggaren i det hänseendet. Men man kan förstås fortfarande arbeta tillsammans genom att synkronisera sina tidsplaner och hålla gemensamma möten osv. Det är då fråga om en *generell samordning* som alltid har kunnat göras. I de fall länsstyrelsen i stället kommer fram till att projektet inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan kan den reglerade samordningen fortsätta och genomföras beträffande samråd och granskning.

⁵³ J. Odhage KTH, 2012: "Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen"

⁵⁴ omnämmt i faktaruta på s. 39

⁵⁵ se denna rapport s. 26–27 och s. 31–33

⁵⁶ Jfr även faktaruta om systemanalyser s. 16!

⁵⁷ Jfr s. 33

⁵⁸ prop. 2011/12:118 s. 90

⁵⁹ prop. 2011/12:118 s. 90, Boverkets understrykning

⁶⁰ se Trafikverket publ. nr 2012:115

⁶¹ Se vidare kap 5 "Regelverk, planinstrument och planeringsverktyg" och kap 3 "Reglerad samordning" samt tabell i bilaga 3.

⁶² Se tabell bilaga 3

⁶³ Jfr redovisning i kap 3 "reglerad samordning" s. 58

⁶⁴ Se prop. 2011/12:118 s. 154

⁶⁵ Se författningskommentaren till 15 § väglagen

⁶⁶ Se bilaga 3 i denna rapport

Regelverk, planinstrument och planverktyg

Här tas plan- och bygglagen (PBL), miljöbalken (MB) och väglagen samt lagen om byggande av järnväg upp, tillsammans med de planinstrument som har intresse för samordning mellan planering enligt PBL och planering för vägar och järnvägar och annan transportinfrastruktur. Vidare redovisas och kommenteras de planeringsverktyg som stöder processerna.

Regelverken för fysisk planläggning

Nedan görs en kort genomgång av regelverken beträffande syfte, omfattning och vem som tillämpar. Själva planinstrumenten beskrivs närmare längre fram i detta kapitel.

Plan och bygglagen, PBL

I plan- och bygglagen (SFS 2010:900) finns bestämmelser om användande av mark och vatten och om byggande. I första kapitlet återfinns det grundläggande syftet med lagen:

Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. (1 kap. 1 § plan- och bygglagen)

Enligt 2 kap. 2 § ska planläggning och prövning syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för, vilket innebär att:

Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och beslut om lov eller förhandsbesked.

Av 1 kap. 2 § framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen ger kommunerna ensamrätt att planlägga genom översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Detta utgör det s.k. kommunala planmonopolet. Genom planmonopolet har kommunerna en stark ställning med möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen. Med rätten att planlägga följer samtidigt en skyldighet att planlägga. Förutom kommunerna har länsstyrelserna direkta uppgifter i planprocesserna. Tillsyn över lagens tillämpning utövas av kommunerna och i vissa frågor (riksintressen, hälsa och säkerhet, mellankommunala frågor och strandskydd) av länsstyrelsen. Länsstyrelserna och Boverket arbetar med tillsynsvägledning och Boverket har föreskriftsrätt.

Plan- och bygglagen slår fast att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som ska omfatta hela kommunens yta. Denna ska ange inriktningen för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande. Översiktsplaner regleras närmare i 3 kap. PBL.

Med områdesbestämmelser kan kommunen säkerställa syftet med översiktsplanen inom begränsade områden eller säkerställa en lämplig användning av områden av riksintresse enligt miljöbalken. Mer ingående reglering av markanvändning och bebyggelse görs genom detaljplaner. Dessa reglerar med bindande bestämmelser hur mark och vatten ska användas inom planområdet och hur bebyggelsen ska utformas. Detaljplanering och områdesbestämmelser regleras i 4–6 kap PBL.

I 7 kap. PBL finns bestämmelser om regionplanering. Regeringen utser regionplaneorgan, som har rätt att utarbeta regionplaner för en region, eller för delar av en region om det behövs för att samordna kommunernas översiktsplanering.

Plan- och byggförordning

Lagstiftningen innehåller också ett omfattande regelverk om bygglov, byggtillsyn, byggnadsnämndernas verksamhet m.m. I plan- och byggförordningen, PBF (2011:338) lämnas detaljerade bestämmelser om definitioner, krav på utformning och egenskaper samt om ansvar och befogenheter för olika aktörer i de processer och beslut som regleras av PBL.

Plan- och bygglagen kopplas till miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken som därmed också är allmänna intressen enligt 2 kap. PBL. Denna koppling förstärker samspelet mellan planeringen enligt plan- och bygglagen och övrig samhällsplanering och beslut om markanvändningen. En utgångspunkt för all planering enligt plan- och bygglagen är ett långsiktigt helhetstänkande utifrån en bred demokratisk förankring.

Miljöbalken med förordningar

Miljöbalkens, MB (SFS 1998:808)⁶⁷, syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö.⁶⁸ MB har ett mycket brett tillämpningsområde och gäller parallellt med annan lagstiftning. Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar och förordning om hushållning med mark- och vattenområden innehåller viktiga bestämmelser för en samordnad och integrerad hantering av miljöfrågor tillsammans med andra markanvändningsfrågor.

Den första avdelningen (1–6 kap.) är grunden i miljöbalken och innehåller syftet med balken och övergripande bestämmelser som reglerar alla åtgärder och all verksamhet som kan vara av betydelse för lagens mål. De allmänna hänsyns- och ansvarsbestämmelserna i

2 kap. gäller för alla verksamheter och åtgärder som riskerar att motverka balkens syfte och bygger på flera olika internationellt etablerade rättsprinciper⁶⁹, däribland: försiktighetsprincipen, principen att förorenaren betalar, hushållnings- och kretsloppsprinciperna och principen om bästa möjliga teknik

I den första avdelningen finns också regler om hushållning med mark och vattenområden (3 och 4 kap.), liksom bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (5 kap.) och regler för miljökonsekvensbedömningar och miljöbedömningar (6 kap.).

Hushållningsbestämmelserna och PBL är tänkta att samverka, med översiktsplanen som ett viktigt nav för dialogen bl.a. mellan stat och kommun. De ska tillämpas i flera olika lagar, inklusive väglagen och lagen om byggande av järnväg, vid prövning av ändrad markanvändning.⁷⁰

Bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar/miljöbedömningar innebär att miljöfrågorna på ett avläsbart sätt ska integreras i processen för att ta fram både planer och projekt så att hållbar utveckling främjas. Dessa processer är stödprocesser som ska tillgoda att ett projekt eller en plan utvecklas så att hållbar utveckling främjas och att samtidigt så lite betydande miljöpåverkan som möjligt uppstår.⁷¹

Många åtgärder som ska utföras i samband med ett väg- eller järnvägsbygge måste dessutom anmälas eller prövas separat enligt miljöbalken. Det kan gälla bortledning av grundvatten, byggande i vatten, deponering av överskottsmassor m.m.

I 7 och 8 kap. miljöbalken finns regler om särskilda skydd av områden samt djur- och växtarter, och i 9 kap. finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Olika vattenverksamheter, t.ex. byggande i vatten, regleras i 11 kap. Miljöbalken innehåller också bestämmelser om tillåtlighet och tillstånd och om miljöbrott. Regeringens tillåtlighetsprövning av större miljöpåverkande anläggningar regleras i 17 kap. Bestämmelserna ger regeringen möjlighet att pröva tillåtligheten av stora anläggningar som starkt påverkar miljön, däribland större trafikanläggningar.

I MKB-förordningen (Fo 1998:905) finns bestämmelser om hur man går tillväga för att avgöra om ett projekt, en plan eller ett program kan medföra betydande miljöpåverkan.

Väglagen/lagen om byggande av järnväg

Allmän väg är upplåten för allmän samfärdsel och anläggs enligt väglagen. Väghållare är staten eller en kommun. Med järnväg avses spåranläggning för järnvägstrafik. Staten är infrastrukturförvaltare för merparten av järnvägssystemet, men flera andra aktörer, såväl offentliga som privata infrastrukturförvaltare finns.

Den fysiska planeringen av vägar och järnvägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Båda lagarna genomgick en större förändring vid årsskiftet 2012/2013.

Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg och ombyggnad av väg. Till byggande av järnväg räknas att anlägga en ny järnväg, att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg. Reglerna avseende järnväg gäller också för tunnelbana och spårväg. Om en tunnelbana eller spårväg byggs med stöd av en detaljplan behöver dock bestämmelserna i lagen inte tillämpas.⁷²

I lagarna slås fast att en väg- eller järnvägsplan ska upprättas för åtgärder som innebär byggande av väg eller järnväg i lagens mening.⁷³ Den som avser att bygga en allmän väg eller järnväg ska upprätta en plan för detta. Det kan vara en kommun, kollektivtrafikmyndighet eller privat aktör. Särskilda regler finns om hur en väg- respektive järnvägsplan ska utarbetas och vad planhandlingarna ska innehålla.

Ett mål för arbete enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg är att ge förfarandet en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen.

Ansvaret för de olika aktörerna definieras, främst för Trafikverket, länsstyrelsen och den berörda kommunen. Lagarna innehåller också bestämmelser om vilka åtgärder som får vidtas i eller i närheten av väg- respektive järnvägsområdet, om tillträde till mark och inlösen samt om vem som får överklaga olika typer av beslut.

Vägar och järnvägar får inte byggas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. (se vidare s. 101)

Vid planering och prövning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg ska följande kapitel i MB tillämpas: de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. och bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. Planeringen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg ska ta hänsyn till riktlinjerna i de kommunala översiktsplanerna och miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar ska tillämpas.

PBL om regionplanen

En regionplan ska:

1. vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, och
 2. ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen.
- (7 kap. 6 § PBL)

Regeringen får besluta – om det inte finns ett utbrett motstånd bland de berörda kommunerna – att det under en viss tid eller tills vidare ska finnas ett regionplaneorgan med uppgift att:

1. utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt, och
2. samordna översiktlig planering för två eller fler kommuner i den mån det behövs.”

(7 kap. 1 § PBL)

Regionplaneorganet kan anta en regionplan för hela eller del av regionen.



Olika sammanhang och nivåer

Här tittar vi på planinstrument och planeringsverktyg utifrån geografisk nivå och vilken lagstiftning de hör hemma inom. Det finns också ”informella” instrument eller planeringsverktyg, som inte ingår i någon lagreglerad process. Dessa kan vara mer eller mindre etablerade som del av samhällsplaneringen, och bäras upp av ett politiskt mandat i en kommun eller grunda sig på ett samarbete mellan flera aktörer. Exempel är stadsvisioner, olika former av strategier och på den regionala nivån strukturbilder. Se vidare kommentarer under avsnittet ”stödverktyg”.

Regionplan och regional strukturplanering

Vägar för mellankommunal samordning

Mellankommunal planeringssamverkan bedrivs i många former. Plan- och bygglagen erbjuder ett formellt system för en frivillig regionplanering som ett alternativ till ett mer informellt samarbete. En formalisering kan ge planarbetet bättre stadga och långsiktighet, och det kan ge en stärkt koppling mellan kommunernas fysiska planering och den regionala utvecklingspolitiken.⁷⁴ En regionplan enligt 7 kap. PBL kan fylla viktiga funktioner som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen och ge en fysisk dimension i utvecklingsarbetet på regional nivå.

Enligt plan- och bygglagen ska samråd hållas med bl.a. de organ som ansvarar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering när ett förslag till regionplan eller förslag till ändring i planen upprättas. Intresset ökar bland såväl regionala som kommunala företrädare att ta in ett rumsligt perspektiv i den regionala utvecklingsplaneringen. Arbetet med regionala utvecklingsprogram (RUP) och regionala utvecklingsstrategier (RUS) kan fungera som forum för att aktualisera och lyfta regionala frågeställningar. Men slutprodukten, det regionala utvecklingsprogrammet, har hittills ansetts vara otillräcklig som underlag för den kommunala planeringen. Tydligare koppling till fysiska planeringsfrågor efterfrågas av flera och för att möta detta behov har flera län påbörjat ett arbete kring regional rumslig utvecklingsplanering. Som ett led i detta arbete har sammanlagt tio organ som är ansvariga för det regionala tillväxtarbetet påbörjat ett aktivt arbete med att sätta in detta i ett geografiskt/rumsligt sammanhang⁷⁵. I dessa län vill man underlätta förståelsen för kommunernas roll i regionen samt lyfta fram särskilda utvecklingsförutsättningar både i de enskilda kommunerna och i regionen som helhet.

Regionplan enligt PBL

Regionplanen är inte tvingande utan ska endast vara vägledande för kommunernas beslut och planläggning. Den utgör samtidigt ett obligatoriskt beslutsunderlag i många sammanhang. Alla myndigheter, som i ett ärende ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, är skyldiga att förhålla sig till regionplanen i sitt beslut. När en regionplan utarbetas gäller samma förfaranderegler om samråd, utställning etc. som när en översiktsplan upprättas. En regionplan gäller under en tid av högst åtta år.

Sedan plan- och bygglagen infördes har endast tre regionplaner antagits i landet, alla tre i Stockholmsregionen – Regionplan 1991, RUFS 2001 och RUFS 2010. De två senaste har samtidigt varit regionala utvecklingsprogram. För Göteborgsregionen har GR utarbetat en så kallad strukturbild till ledning för kommunernas planering men ingen formell regionplan.

Trafikinфраstruktur har varit en av de tyngsta ingredienserna i samtliga regionplaner för Stockholmsregionen. Även Göteborgsregionens strukturbild och andra regionala planeringsansatser har trafikinfrastrukturen som central fråga.

Utan tvekan finns den största potentialen till samverkan och samordning mellan statlig infrastrukturplanering och kommunal och regional markanvändningsplanering på den regionala arenan.

Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell kommuntäckande översiktsplan där de övergripande planeringsfrågorna och de allmänna intressena finns behandlade. Översiktsplanen ska utgöra underlag för att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser.

I översiktsplanen ska anges grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden. I planen ska också framgå kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer. Översiktsplanen ska också ge svar på hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, och sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.⁷⁶

Översiktsplanen är inte bindande, men den ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön (där infrastrukturen ingår) ska utvecklas och bevaras.⁷⁷



Schematisk bild av översiktsplaneprocessen.

En fördjupning av översiktsplanen kan göras för en del av kommunen för att ge en samlad bild av hur kommunen tänker sig att mark och vattenanvändning inom detta område ska förändras eller bevaras. Översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska framgå tydligt. Översiktsplanen ska i princip alltid miljöbedömas enligt miljöbalken 6 kap §§ 11–18. Detta gäller även ändringar av hela eller delar av översiktsplanen, se nedan.

Tematiska tillägg och fördjupning av översiktsplanen

Ett tillägg till översiktsplanen behandlar en fråga som inte tagits upp tidigare eller behandlats tillräckligt i kommunens översiktsplan. Sådana tematiska tillägg gäller hela kommunen och innebär att man gör avvägningar mellan olika allmänna intressen samt relaterar tillägget till den gällande kommuntäckande översiktsplanen. Exempel på planeringsfrågor som kan behandlas genom tillägg är frågor som gäller översvämningar, områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, vindkraftsutbyggnad och infrastrukturplanering.

En översiktsplan ska utformas så att den ger tydlig vägledning och information till kommuninvånare, myndigheter och företag. I områden med mer komplicerade förhållanden där avsikterna med området behöver redovisas mer i detalj än för kommunen i övrigt kan planen fördjupas. En sådan fördjupning kan göras samtidigt med den kommunomfattande planen och ingå i denna som ett särskilt kapitel. Den kan också göras senare, helt separat, vilket innebär att översiktsplanen då ändras för det området. Att arbeta med fördjupningar är ofta användbart. Man arbetar i en skala som fungerar bra just för att planera infrastrukturförändringar och för att tydliggöra strukturella frågor. Kan man dessutom koppla program för genomförande av olika åtgärder till dem blir de väldigt användbara för samarbete mellan olika parter som mellan kommunen och Trafikverket.

Detaljplan/områdesbestämmelser

Genom detaljplaner genomför kommunen politiska beslut om hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska utformas. Plankartan med bestämmelser är ett juridiskt bindande dokument och till detta finns det en planbeskrivning, ett tolkningsdokument som förklarar syftet med och innehållet i planen samt hur den ska genomföras. Till planhandlingarna hör ofta också andra handlingar som t.ex. illustrationskarta eller en miljökonsekvensbeskrivning eller tekniska utredningar. Det är bara kommunen som kan besluta om att ta fram och anta en detaljplan. Det är också kommunen som ansva-

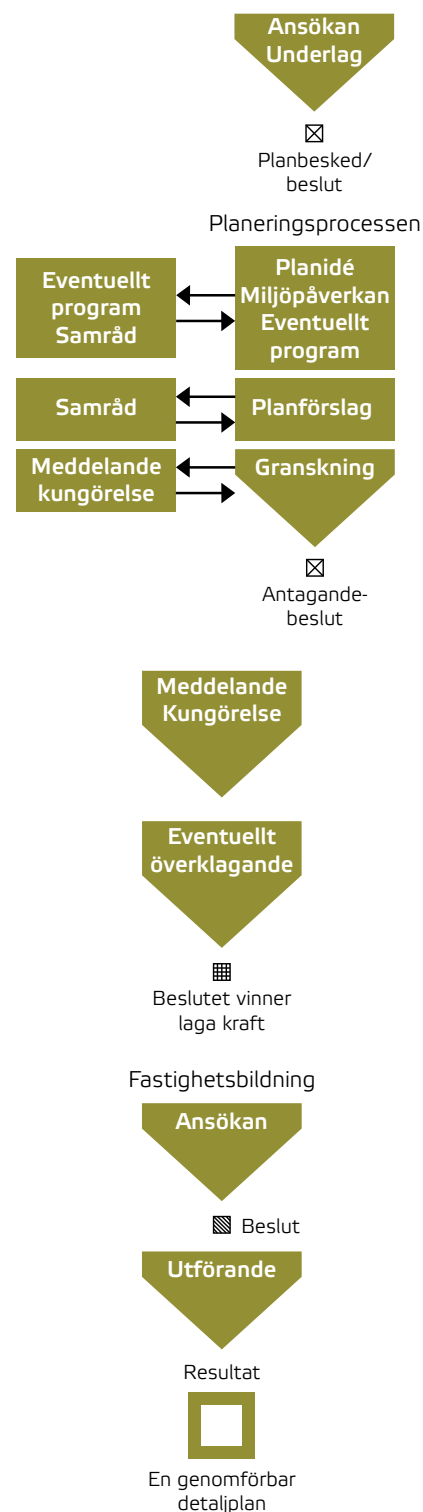
rar för tolkningen av gällande detaljplaner. Den bedömning som görs av detaljplanen eller områdesbestämmelserna ger ramarna för prövningen av framtida ärenden om bygglov och marklov, men med vissa begränsningar beträffande områdesbestämmelser (se nedan) Detaljplaner och områdesbestämmelser regleras i 4–6 kap. plan- och bygglagen. I arbetet med detaljplan och områdesbestämmelser är den övergripande ramen de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken samt hur kommunen tagit ställning till dessa i översiktsplanen. Detaljplanen ska alltid behovsbedömas enligt bilaga 4 i förordning om miljökonsekvensbeskrivningar⁷⁸ om den medför någon betydande miljöpåverkan. Om så är fallet ska den miljöbedömas enligt miljöbalken 6 kap. §§11–18.

Detaljplan

Kommunen kan använda detaljplan för att pröva om ett mark- och vattenområde är lämpligt för bebyggelse (dvs. byggnader och byggnadsverk, vari kan ingå trafikanläggningar) samt reglera utformningen av bebyggelsemiljön. Detta gäller både ny bebyggelse och förändring eller bevarande av befintlig bebyggelse. Detaljplanekravet inträder beträffande ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovpliktiga byggnadsverk och beträffande förändringar eller bevarande om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Detaljplanen ska redovisa allmänna platser, kvartersmark och vattenområden och gränserna för dessa. I detaljplanen får kommunen även bl.a. bestämma om placering, utformning, omfattning och användning av bebyggelsen samt om markreservat för sådana trafik- och väganläggningar som behövs för allmänna ändamål, huvudmannaskap för allmänna platser⁷⁹, skydd av allmänna platser, vegetation samt markytans höjdläge, skyddsåtgärder mot störningar och högsta störningsnivå (t.ex. buller), krav på utformning av samt förbud mot parkering.⁸⁰ Endast sådana frågor som nämns i 4 kap. PBL kan regleras i detaljplan.

Detaljplanen är bindande vid prövning av lov och medför i princip en rätt att bygga i enlighet med planen under en särskild angiven genomförandetid (5–15 år). En detaljplan gäller dock till dess den ändras eller upphävs. Detaljplanen reglerar även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. Kommunen är skyldig att på fastighetsägares begäran lösa in allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap eller mark som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt byggande.



Schematisk bild av detaljplaneprocessen.

Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser kan användas för att reglera endast ett begränsat antal frågor inom områden som inte har detaljplan. Kommunen kan reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål för att säkerställa syftet i översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Vidare kan användning av gemensam bebyggelse och skydd för värdefulla områden regleras m.fl. frågor främst avseende befintlig bebyggelse, samt skydd mot störningar (se ovan beträffande detaljplan). Områdesbestämmelser ger dock ingen byggrätt och inte heller någon rätt för kommunen att lösa in mark.

Att ta fram detaljplan och områdesbestämmelser

Normalt eller enkelt förfarande används. Det enkla förfarandet får endast tillämpas i vissa definierade situationer⁸¹ och om planen överensstämmer med gällande översiktsplan. Förslag till detaljplan ska upprättas i samråd med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner och andra som berörs eller kan bidra med viktig information. Samrådet är det skede då förslaget till detaljplan successivt blir alltmer konkret. Syftet med samrådet är dels att förbättra beslutsunderlaget genom att samla in den kunskap och de synpunkter som finns inom det aktuella området, dels att ge de intressenter som berörs insyn i förslaget och möjlighet att påverka det. Samrådets form kan se olika ut och anpassas till den aktuella situationen. Resultatet av samrådet redovisas i en samrådsredogörelse.

För att underlätta detaljplanearbetet kan kommunen välja att upprätta ett särskilt program där planens utgångspunkter och mål framgår. Det kan t.ex. behövas för detaljplaner som saknar stöd i översiktsplanen, eller för komplicerade planer som innehåller komplexa samband och värden, har stor betydelse för omgivande rumsliga strukturer, som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen, t.ex. stadsutvecklingsprojekt som inbegriper transportinfrastruktur.

Program kan upprättas för ett större område, t.ex. en stadsdel, som underlag för flera framtida detaljplaner inom området. Programmet innebär då en möjlighet för kommunen att på ett tidigt stadium lyfta och diskutera olika alternativa lösningar på planeringsfrågorna i ett helhetsperspektiv.

När ett program utarbetas ska ett samråd genomföras efter samma regler som då ett planförslag tas fram.

Väg-/järnvägsplan

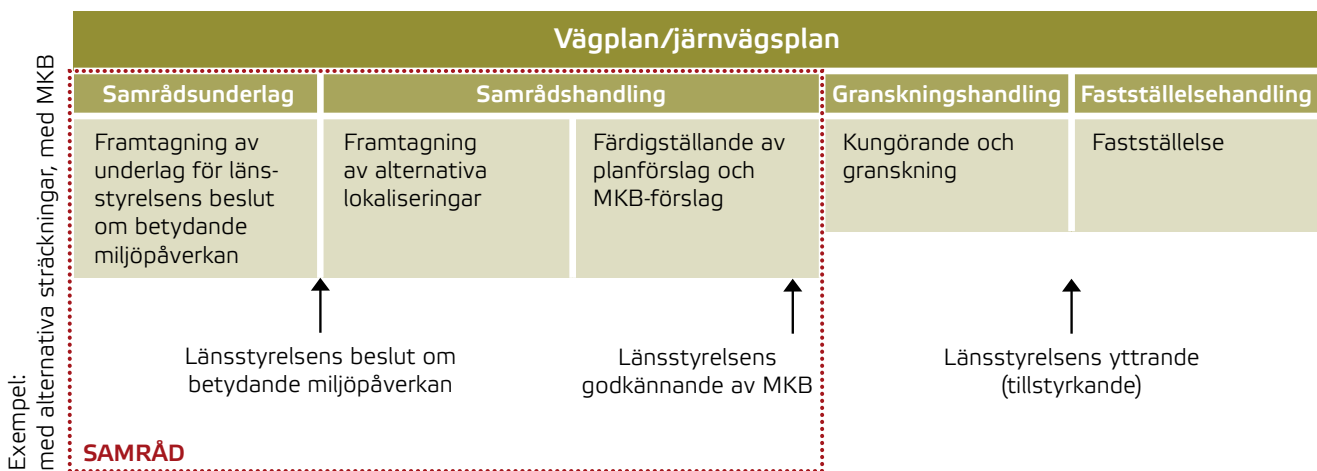
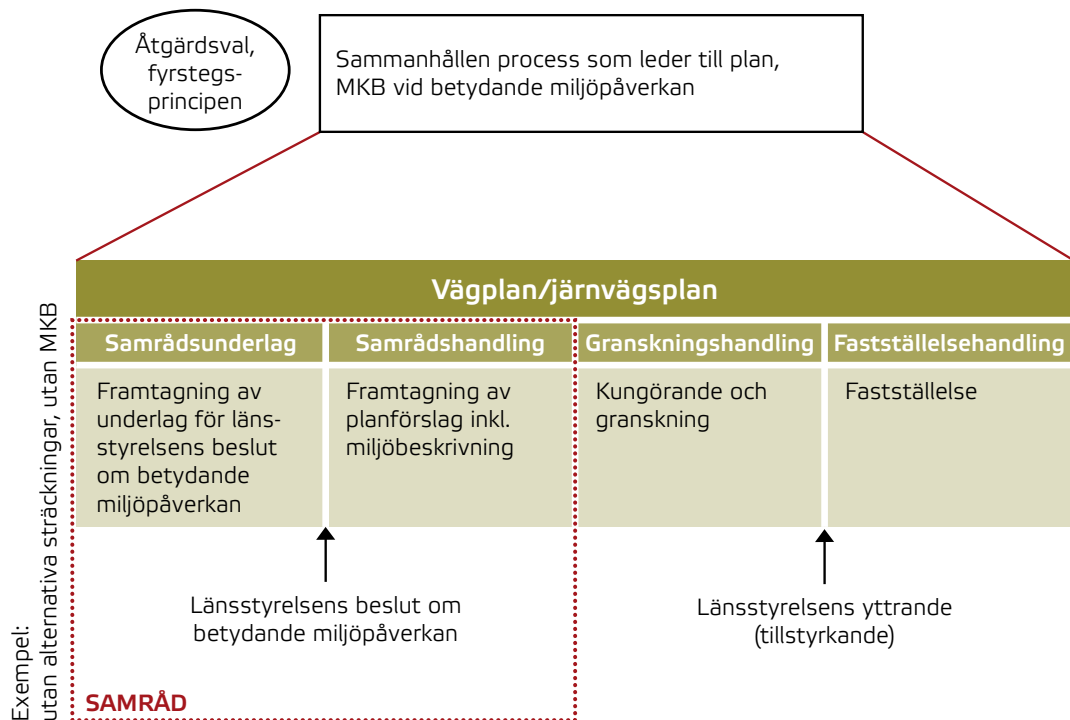
Planläggning enligt väglagen och lag om byggande av järnväg

Syftet med planläggningsprocessen är att projektet ska få en lokalisering och utformning som svarar mot ändamålet samt bidrar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Den som ska bygga en ny väg eller järnvägs måste ta fram en vägplan eller järnvägsplan i enlighet med väglagen eller lagen om byggandet av järnväg. Underhållsåtgärder eller mindre åtgärder på befintlig väg eller järnväg som inte har mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen och där frivillig markåtkomst kan erhållas, räknas inte som byggande av väg eller järnväg, och behöver således inte planläggas. Vägen eller järnvägen ska också ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet uppnås med minsta intrång och utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Miljöfrågor ska hanteras systematiskt och transparent med stöd av användbara metoder och miljökompetens. I projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan genomförs en miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. I projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan används andra metoder i samma syfte. Planläggningen ska även omfatta metoder som säkerställer att beslutade miljökrav, skyddsåtgärder och försiktighetsmått blir genomförda i byggskedet.

Utgångspunkten för planläggning av objekt som ska finansieras med statliga medel är att en s.k. förberedande studie (åtgärdsvalsstudie) har gjorts.⁸² Planläggningen inleds med att ändamålet med projektet beskrivs och projektmål utarbetas. Fakta om kvaliteter, funktioner, brister och problem i området samlas in och redovisas, liksom befintligt transportsystem och analys av vad som kan och bör uppnås.

Inledningsvis ska också en planlägningsbeskrivning tas fram. Denna ska användas till stöd för kommunikationen med externa och interna intressenter. Där beskrivs planläggningen, dvs. vilka beslut som ska tas och vilka samråd som ska ske. I planlägningsbeskrivningen ska också erforderlig samordning med PBL och annan lagstiftning redovisas. Som underlag för planlägningsbeskrivningen kan finnas avtal med olika aktörer om gemensamma åtaganden under planlägningsarbetet.

Beroende på planens komplexitet och miljöpåverkan, innehåller planläggningsprocessen olika många moment och berör olika många intressenter (se figur på s. 96).



Fysisk planläggning av vägar och järnvägar sker sedan den 1 januari 2013 i en sammanhållen process. I en förberedande studie, som är helt fristående från den fysiska planläggningsprocessen, har utgångspunkterna för arbetet tagits fram (Åtgärdsvalet). Den sammanhållna planläggningsprocessen är olika utformad beroende på hur komplext planeringsarbetet är. Processen blir mer sammansatt om vägen eller järnvägen bedöms medföra betydande miljöpåverkan eller om alternativ behöver studeras. I olika skeden av arbetet sker samrådet med olika handlingar som underlag. Länsstyrelsens inspel under arbetet är markerade i figuren. I planläggningsbeskrivningen redovisas processen och hur samverkan ska ske med t.ex. kommunal planering enligt PBL.

Samråden innehåller både anläggningens lokalisering, utformning och miljöpåverkan samt integrerat med detta MKB:ns utformning.

Underlag inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan innehåller både uppgifter om projektet samt uppgifter om hur de närmast berörda uppfattar projektets effekter. I sitt beslut om betydande miljöpåverkan kommenterar länsstyrelsen också hur MKB:n lämpligen bör avgränsas.

I de fall tillåtlighetsprövning blir aktuell tillkommer ytterligare moment. Se vidare Trafikverkets webbplats. www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Effektiviserad-planlaggningsprocess/ Dokument--Effektiviserad-planlaggningsprocess

Under hela planläggningsprocessen ska fortlöpande samråd genomföras. Samrådet ska avse vägens eller järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Trafikverket har delat upp planläggningsarbetet i olika skeden utifrån det dokument som är underlag för samrådet, samrådsunderlag, samrådshandling, granskningshandling och slutligen vägplan eller järnvägsplan som fastställs. (se figur! kompletterande förklaring i figurtext) Länsstyrelsen och kommunen har viktiga roller under planläggningsprocessen. Den systematiska bevakningen av miljöpåverkan och främjande av hållbar utveckling sker under planläggningsprocessen med stöd av MKB-arbetet.

Planläggningen och prövningen enligt väglagen och lag om byggande av järnväg måste avse hela det projekt som avses byggas enligt denna lagstiftning. För mer omfattande projekt kan arbetet delas in i delsträckor som är praktiskt hanterbara och redovisas som flera väg- eller järnvägsplaner. Vid planeringen och prövningen måste det dock kunna göras en bedömning av helheten. När anläggningen sedan anläggs får endast oväsentliga avvikelser från väg- eller järnvägsplanen göras.

Stödverktyg

Nedan redovisas planeringsverktyg, främst med anknytning till miljöbalken, som är definierade i planeringslagstiftningen. De bär inte själva upp egna planerings- och beslutsprocesser, utan fungerar stödjande, främst i planeringsprocesserna enligt PBL, men via miljöbalkens hushållningsbestämmelser m.m. även för arbetet med väg- och järnvägsplaner.

Hantering av planeringsunderlag

All planering måste grunda sig på kunskap om behov och förutsättningar. Nationellt underlag och underlag som tas fram i regionala sammanhang kan utnyttjas i olika planeringssituationer och tolkas utifrån de lokala förutsättningarna. Planeringsunderlaget kan ge gemensamma utgångspunkter för planering enligt olika regelverk. Hanteringen av kunskapsunderlag för planering och prövning är en viktig del av systemet enligt PBL och hushållningsbestämmelserna och regleras i bestämmelser både i PBL, hushållningsförordningen och miljöbalken.

Underlaget för översiktsplaneringen utgörs dels av

- Omvärldsanalyser och övergripande mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv⁸³, dels av
- Anspråk och intressen som finns på såväl bevarande som förändring av markanvändning och miljö⁸⁴.

Ett sätt att dela in analyserna är:

- **Övergripande mål, planer och program**
Se bl.a. Boverkets sammanställning⁸⁵. Länsstyrelsen ska en gång per mandatperiod redovisa synpunkter om statliga och mellankommunala intressen av intresse för en hållbar utveckling inom kommunen.⁸⁶
- **Omvärlds- och trendanalys**
Sådana omvärldsfaktorer som påverkar de långsiktiga förutsättningarna för samhällsbyggande och utvecklingen av den fysiska miljön i övrigt. Regionernas, de regionala självstyrelseorganen och i vissa fall länsstyrelsernas arbete med regionala tillväxtprogram och utvecklingsstrategier (RTP/RUS) innehåller ofta omvärldsanalyser.
- **Nuvarande struktur**
Det behövs underlagskartor som t.ex. visar landskapets karaktär, viktiga målpunkter, bebyggelsemönster och bebyggelsetäthet, boende- och arbetsplatstäthet och viktiga kommunikationsstråk. Sambanden mellan orter och delar i kommunen och regionen bör tydliggöras, och om strukturen gynnar en hållbar utveckling eller bör förändras.
- **Allmänna intressen**
Dessa finns angivna i 2 kap. plan- och bygglagen och innefattar också hushållningsbestämmelserna enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Samordning av planeringsunderlag

Stora vinster går att göra genom samverkan och samordning av arbetet med planeringsunderlag. En samverkan kring Geodata har byggts upp (INSPIRE-direktivet är ett ramverk), och länsstyrelserna samarbetar om en gemensam plattform för att kunna erbjuda samordnat GIS-underlag. Ett samarbete med Trafikverket har inletts med diskussion om att via denna plattform även kunna redovisa samlat underlag från Trafikverket som anpassas till översiktsplaneringens behov. Vissa uppgifter kan dock behöva hanteras med sekretesskrav. Trafikverket har också tagit fram ett trafikstringsverktyg, som kan användas i bebyggelseplanering.



Det är viktigt att planeringsunderlag hålls tillgängligt. Den myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska därför se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Både kommuner och myndigheter är skyldiga att tillhandahålla det planeringsunderlag och de planer enligt PBL som behövs. Länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter och att tillhandahålla detta planeringsunderlag.⁸⁷

Trafikinriktat underlag

Systemanalyser och funktionsanalyser finns nämnt i kap 1. Olika former av trafikanalyser såsom trafikprognoser och kapacitetsutredningar behövs för att identifiera och formulera dagens brister i transportsystemet och morgondagens transportbehov. Tillsammans med övriga analyser ger de underlag för att formulera projektmål som en viss investering ska uppnå och för att kunna utarbeta långsiktiga hållbara transportlösningar.

Hushållningsbestämmelserna, 3 och 4 kap. MB

Tillsammans ger PBL:s bestämmelser i 2 kap. och 3 och 4 kap. MB basen för avvägning mellan de markanvändningsrelaterade allmänna intressen och anspråk som behöver hanteras i ett sammanhang eftersom de "tar plats" i samma fysiska verklighet. De ska tillgodoses så att de kan bringas att samverka i en ändamålsenlig struktur som främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Hushållningsbestämmelserna innehåller även regler för hur avvägningen ska ske. I 3 kap. MB innefattas dels allmänna intressen/anspråk, som "så långt möjligt" ska skyddas mot påtaglig skada, och beträffande vissa intressen anges riksintressen som "skall" skyddas. Riksintressena är anspråk, som ska kunna få en skarp innebörd när man kommer till rättsverkande beslut men syftet med dem är framför allt att de ska kunna tillgodoses genom att de ägnas särskilt intresse i en omsorgsfull planeringsprocess där staten har en större roll än beträffande övriga planeringsfrågor.

Hushållningsförordningen (Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.) togs i sin första lydelse fram 1993 för att tydliggöra hur naturresurslagen skulle tillämpas, numera hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB samt bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. och om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. MB. I förordningen anges rollfördelningen mellan olika aktörer och hur samordningen av planeringsprocesser och beslutsunderlag ska gå till för att den innehållsmässiga samordningen och avvägningen i ett långsiktigt perspektiv ska kunna uppnås och verkligen bli av. Alla beslut om förändrad markanvändning enligt PBL, banlagen och väglagen m.fl. lagar ska relateras till översiktsplanen. I beslutet ska anges om dess innebörd går att förena med en från allmän synpunkt lämplig

3 kap. 8 § miljöbalken

Nedan redovisas 3 kap. 8 § MB som berör hanteringen av kommunikationer som allmänt intresse. Observera uppbyggnaden av paragrafen. I första stycket anges det allmänna intresset och hur det ska hanteras. De särskilda kraven beträffande riksintressen tydliggörs i andra stycket.

"Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna".

användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen. Observera att detta avser samtliga beslut där 3 och 4 kap MB ska tillämpas, alltså inte enbart beträffande riksintressen.

Viktig samordningsregel i hushållningsförordningen!

I 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden anges hur helhetssyn alltid ska vara ledstjärna vid beslut om förändrad markanvändning.

”Den myndighet, som skall tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, skall i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen”.

Det är naturligt att kommunen och länsstyrelsen diskuterar sektorsmyndigheternas underlag när det gäller att göra anspråk på områden av riksintresse under planeringsprocessen. Diskussionerna kan aktualisera förslag till ändringar i avgränsningen eller i preciseringarna i fråga om innebörden av myndigheternas bedömning av riksintresset.^{88, 89}

Miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken)

Miljökvalitetsnormer har inrättats för att komma till rätta med s.k. diffusa utsläpp. Det finns både normer som avser en viss miljökvalitet som ska uppnås vid en viss tidpunkt och sådana som avser vilken miljökvalitet som bör uppnås. Av en översiktsplan ska enligt plan- och bygglagen framgå hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer. Länsstyrelsen ska också bevaka att miljökvalitetsnormer följs och ska särskilt kommentera frågan i sitt granskningsyttrande över översiktsplaneförslaget. Kravet att följa beslutade miljökvalitetsnormer gäller även för planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Flera kommuner har i dag överskridanden av miljökvalitetsnormer för luftkvalitet i sina tätorter. Tillkomsten av ny trafikinfrastruktur kan såväl förvärra som förbättra denna situation. Även tillkomst av ny bebyggelse har stor betydelse för den framtida luftföroreningssituationen och för att det ska vara möjligt att följa normerna krävs ofta en samordning mellan kommunal och statlig planering. Samordning kan också vara aktuellt för att följa miljökvalitetsnormer för vatten och buller.

Har ett åtgärdsprogram beslutats kan dessutom såväl kommuner som Trafikverket vara ålagda att genomföra olika former av åtgärder för att komma tillrätta med överskridandena av miljökvalitetsnormerna.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Det grundläggande syftet med MKB-arbetet är att uppmärksamma och minska miljöpåverkan. Enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken skiljer sig dock syftet med miljöbedömningar för planer och program från syftet med miljökonsekvensbedömningar för verksamheter och åtgärder.

Syftet med miljöbedömningar är att integrera miljöaspekter så att hållbar utveckling främjas (MB 6 kap. §11 st 2) (gäller både positiv betydande påverkan och negativ betydande påverkan). Syftet med miljökonsekvensbedömningar för verksamheter och åtgärder är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. (MB 6 kap. § 3).

Miljökonsekvensbeskrivningen är alltså inget självändamål, utan ett verktyg för att uppnå så stor miljönytta som möjligt och för att de medverkande aktörerna ska få en bild av hur miljöeffekterna hantearas. Vad gäller planer så ska syftet också tillgodose att planen främjar hållbar utveckling. Det är den prövande och beslutande myndigheten som ska avgöra om arbetet med MKB är tillräckligt bra beslutsunderlag. Frågan om tillräcklig miljöhänsyn har tagits avgörs i själva beslutet att anta eller fastställa planen eller programmet.

Vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg tillämpas miljöbalkens regler om miljökonsekvensbedömningar (6 kap. 3–10 §§ miljöbalken), s.k. "projektMKB".⁹⁰ Bestämmelserna tillämpas bara om projektet bedömts medföra betydande miljöpåverkan. Detta avgör länsstyrelsen i den s.k. behovsbedömningen vid samråd i projektets inledande skede. Länsstyrelsen har vidare en roll under samrådsprocessen att bevaka att tillräcklig miljöhänsyn tas och att MKB:n blir tillräckligt bra. Länsstyrelsen ska godkänna MKB:n innan den färdiga väg- eller järnvägsplanen kan ställas ut för granskning.

För planer och program, vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan, ska en miljöbedömning utföras. Hit

räknas planer enligt plan- och bygglagen men även länstransportplaner och nationell plan för utveckling av transportsystemet. Miljöbedömningar för planer och program regleras i 6 kap. 11–18, §§ miljöbalken och innebär bl.a. att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas tillsammans med planarbetet. I miljöbedömningen ligger fokus på arbetsprocessen, att integrera miljöaspekter så att hållbar utveckling främjas. Krav finns på att rimliga alternativ ska beskrivas och att hela processen dokumenteras. Detaljplanerna tillhör de planer som är gränsfall om de ska miljöbedömas. De ska i stället alltid behovsbedömas om de medför betydande miljöpåverkan. Beträffande detaljplaner för vissa verksamheter, däribland spårväg och tunnelbana, ska även miljökonsekvensbedömningsprocessen för projekt-MKB tillämpas. Arbetet och den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen ska i sådana fall tillgodose såväl kraven i 6 kap 3–10 §§ MB som 6 kap 11–18 §§ MB. I en sammanfattande tabell, bilaga 2, redovisas bestämmelserna för plan-MKB respektive projekt-MKB.⁹¹

Olika rollfördelning i de olika MKB-processerna

Det som avgör om en miljöbedömning och ett MKB-arbete behöver inledas är som påpekats ovan om planen, programmet eller projektet (i detta sammanhang vägen eller järnvägen) kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

I väg- eller järnvägsärendet är det länsstyrelsen som bedömer och fattar beslut om detta tidigt under samrådet. Länsstyrelsen ansvarar sedan för att godkänna MKB:n, dels inför en eventuell tillåtlighetsprövning av regeringen⁹² och dels inför att vägplanen eller järnvägsplanen ska granskas innan fastställelse. I sitt granskningsyttrande över väg- eller järnvägsplanen, dvs. planens innehåll bevakar länsstyrelsen därefter att den miljöhänsyn som redovisas i MKB:n verkligen har tagits.

I detaljplaneärendet ska kommunen bedöma om genomförande av de åtgärder som planen innehåller kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Behovsbedömningen ska vara systematisk och alltid följa bilaga 4 i MKB-förordningen (Fo 1998:905). Den ska beakta de miljöaspekter som miljöbedömningen ska omfatta. Resultatet av behovsbedömningen ska samrådats. Detta sker efter samråd med länsstyrelsen, vilket brukar ske antingen i samband med samråd om planprogrammet eller i ett särskilt tidigt "behovsbedömningssamråd". Under samrådet angående planen och MKB:n kan länsstyrelsen lämna synpunkter, men det är i slutändan kommunen som avgör att MKB:n är tillräcklig utifrån kraven i bestämmelserna. Kommunen ska också samråda med länsstyrelsen om omfattningen av MKB:n i ett s.k. avgränsningssamråd.

Både beträffande planer och projekt ska de enskilda som kan antas bli särskilt berörda få tillfälle att lämna synpunkter innan avgörande om planen eller projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

⁶⁷ Miljöbalken, MB (SFS 1998:808), trädde i kraft den 1 januari 1999, då regler från sexton tidigare miljölagar sammanfördes.

⁶⁸ 1 kap 1§ MB

⁶⁹ försiktighetsprincipen, principen att förorenaren betalar, hushållnings- och kretsloppsprinciperna och principen om bästa möjliga teknik. 2 kap MB

⁷⁰ Hushållningsbestämmelsernas roll för att tillsammans med ÖP enligt PBL ge underlag för samordning av markanvändningsplaneringen redovisas i kap 1 på s. 30

⁷¹ Hur reglerna för miljökonsekvensbeskrivningar ska användas vid planläggning av vägar och järnvägar samt när kommunerna upprättar planer enligt PBL redovisas i kap 3

⁷² Enligt nya bestämmelser från 2013-01-01

⁷³ För underhållsåtgärder eller mindre åtgärder på en befintlig väg/järnväg som endast innebär en marginell ytterligare påverkan på omgivningen och med frivillig markåtkomst räknas inte som byggande av väg/järnväg och kräver inte någon planläggning.

⁷⁴ Prop. 2009/10:170

⁷⁵ Rumslig utvecklingsplanering, Boverket, mars 2011.

⁷⁶ 3 kap 5 §. PBL

⁷⁷ Dess övergripande betydelse för alla markanvändningsrelaterade beslut betonas i hushållningsförfordningen (5 §)

⁷⁸ MKBF (Fo 1998:905)

⁷⁹ Normalt kommunen, men även enskilda fastighetsägare, eller samfällighetsföreningar kan vara huvudman, vilket medför en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa allmänna platser. (4 kap 21§ PBL)

⁸⁰ 4 kap PBL

⁸¹ <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/>

⁸² proposition 2011/12:118 och TRVÖK s. 29

⁸³ proposition 2009/10:170, s. 177

⁸⁴ proposition 1985/86:1, s. 124

⁸⁵ <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Teman/Nationella-mal1/>

⁸⁶ 3 kap 28 § PBL

⁸⁷ 6 kap 19–21 §§ MB

⁸⁸ Den nuvarande processen för utpekande av riksintressen för kommunikationer beskrivs närmare i Trafikverkets publikation "Transportsystemet i samhällsplaneringen"

⁸⁹ Utvecklingsarbete för hanteringen av riksintresse pågår under 2013–2014 både samordnat av Boverket och inom Trafikverket. En utredning om riksintressena aviserades i budgetpropositionen för 2013.

⁹⁰ Arbetet med planläggning av vägar och järnvägar syftar direkt till utbyggnad av en anläggning, varför man i Sverige valt att använda projektMKB. Andra länder använder i stället s.k. plan-MKB även för väg- och järnvägar.

⁹¹ Regeringen arbetar med översyn av bestämmelserna om MKB. Ett förslag remitterades under 2012

⁹² 17 kap MB

Referenser

Banverket (2010) *Haffa tidstjuvarna*.

Banverkets publikationsnummer 2010:2

Boverket (2009). *Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar – exempel och reflektioner*.

Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-86342-38-8

Boverket (2011) *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*.

Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-86827-52-6

Boverket (2012). *Vision för Sverige 2025*.

Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-87131-68-4

Boverket (2013). *PBL Kunskapsbanken*. (Elektronisk) Boverket. Till-

gänglig: <http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/>

Länsstyrelsen i Skåne tillsammans med Tyréns och Trafikverket (2012). *Statligt stöd i infrastrukturplanering*. Rapport daterad 2012-06-29

SATSA (2011). *Effektiva planeringsprocesser för transportinfrastruktur. Verktyg för samverkan – en idéskrift*.

Odhage, John (2012). *Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen*. Stockholm: KTH. ISBN 978-91-7501-286-5

Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*. Stockholm: Riksdagen

Prop. 2011/12:118. *Planeringssystem för transportinfrastruktur*.

Stockholm: Riksdagen

Prop. 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*. Stockholm: Riksdagen

SFS 1987:12. *Lag om hushållning med naturresurser mm*.

Stockholm: Miljödepartementet

SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljödepartementet

SFS 1998:896. *Förordning om hushållning med mark- och vattenområden*. Stockholm: Miljödepartementet

SFS 1971:948. *Väglag*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 1995:1649. *Lag om byggande av järnväg*.

Stockholm: Näringsdepartementet

SFS 2012:707. *Vägförordning*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2012:708. *Förordning om byggande av järnväg*.

Stockholm: Näringsdepartementet

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet

SFS 2011:338. *Plan- och byggförordning*.
Stockholm: Socialdepartementet

SOU 2010:57. *Effektivare planering av järnvägar och vägar.
Betänkande av Transportinfrastrukturkommittén*.
Stockholm: Fritze. ISBN 978-91-38-23434-1

SOU 2011:12. *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering
av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och
lånevillkor. Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen*.
Stockholm: Fritzes. ISBN 978-91-38-23531-7

SOU 2011:49. *Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt
system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt
riktlinjer och processer för medfinansiering. Slutbetänkande av
Medfinansieringsutredningen*.
Stockholm: Fritzes. ISBN 978-91-38-23595-9

SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen
reform. Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala
förvaltningen*. Stockholm: Fritzes. ISBN 978-91-38-23845-5

Europeiska gemenskapernas officiella tidning. (1985). *Rådets direktiv
85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön
av vissa offentliga och privata projekt*. OJ 1985 L 175/40. Luxemburg.

WSP (2013) *Samordnad samhällsplanering – Underlag för Boverkets
temavägledning*. Stockholm: WSP rapport 2013-02-13

Trafikverket (2010). *Förslag till nytt planeringssystem för transport-
systemet*. Slutrapport 2010-02-26

Trafikverket (2012). *TRVÖK – Trafikverkets övergripande krav för
fysisk planläggning av vägar och järnvägar*.
Borlänge: Trafikverket. Publikationsnummer 2012:1151

Trafikverket (2012). *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande
åtgärder – förslag till lösningar fram till år 2025 och utblick mot år
2050*. Borlänge: Trafikverket. ISBN 978-91-7467-299-2

Trafikverket (2013). *Transportsystemet i samhällsplaneringen,
Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av
plan- och bygglagen*. Borlänge: Trafikverket. ISBN 978-91-7467-512-2.

Trafikverket (2012). *Åtgärdsvalsstudier – ett nytt steg i planering
av transportlösningar, Handledning*.
Borlänge: Trafikverket. ISBN 978-91-7467-402-6

Bilagor

Här redovisas sammanställningar av förarbeten med vissa kommentarer, som tagits fram under arbetet med kunskapsöversikten. De kan fungera som "lathund" för att hitta rätt till aktuell bestämmelse samt till hur den motiveras i respektive propositionstext.

Beträffande PBL samt Väglag (1971:978) och lag om byggande av järnväg (1995:1649) hänvisas också till den webbaserade vägledningen PBL kunskapsbanken som finns tillgänglig via Boverkets webbplats.

1 Utdrag av propositionstexter

Sammanställd av WSP i underlagsrapport till denna rapport, samt kompletterad av Boverket

2 Relevanta lagregler med förarbetstexter beträffande samordning mellan kommunal planering och planering av vägar och järnvägar

Sammanställd av Järda Blix, Boverket

3 Översikt över reglerna för plan-MKB respektive projekt MKB som berör vägar och järnvägar

Sammanställd av Järda Blix, Boverket

Bilaga 1 Utdrag av propositionstexter m.m.

Samordningstanken finns första gången i PBL-hushållningsbestämmelserna
Se PBL-prop 1985/86:1 ”förslag till ny plan och bygglag”, bl.a. s. 449–455,
samt prop 1985/86:3 ”förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.”, bl.a. s. 38 och s.
40–47.

Regeringens skrivelse (Skr. 2009/10:221), s. 35–36”

”RUP ligger enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete till grund för regionala strukturfundsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfundsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal och länsplaner för regional transportinfrastruktur ska dessutom särskilt eftersträvas i arbetet. Regeringen anser att RUP i större omfattning än i dag ska bidra till att öka harmoniseringen av och samordningen mellan planer och strategier på olika administrativa nivåer och sektorsområden. Detta ska leda till förbättrade planeringsförutsättningar och tydliggöranden av hur olika planer, strategier, program och insatser förhåller sig till varandra och bättre kan samordnas.”

Prop. 2009/10:170 ”En enklare plan- och bygglag”:

Beträffande klimatförhållanden: ”Enligt regeringens bedömning bör de inledande bestämmelserna i det föreslagna 2 kap. om allmänna intressen och enskilda intressen kompletteras så att det görs tydligt att planläggning utöver natur- och kulturvärden, även ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter. För att nå en mer transport- och energieffektiv samhällsbyggnad är det viktigt att den fysiska planeringen samordnas bättre med infrastrukturplaneringen” (sid 162). samt beträffande Tydligare bestämmelser om hänsyn till regionala förhållanden: ”I likhet med PBL-kommittén och ett stort antal remissinstanser anser regeringen att de nuvarande bestämmelserna bör kompletteras så att hänsyn till både mellankommunala och regionala förhållanden bör tas vid planläggning enligt plan- och bygglagen.” (s. 162)

Beträffande samordning med prövning enligt annan lagstiftning: ”I likhet med PBL-kommittén och ett stort antal remissinstanser anser regeringen att de nuvarande bestämmelserna bör kompletteras så att hänsyn till både mellankommunala och regionala förhållanden bör tas vid planläggning enligt plan- och bygglagen”. (s. 168)

ÖP: Översiktsplanen ska även vägleda andra myndigheters beslut enligt plan- och bygglagen och vissa andra lagar, i första hand miljöbalken. Myndigheter ska i sina beslut ange om den prövade anläggningen eller åtgärden går att förena med den för området gällande översiktsplanen (s. 170)

Behovet av mellankommunal samverkan har dock ökat i första hand med anledning av vindkrafts- och infrastrukturplanering. (s. 171)

Enligt en enkät 2004, gjord av Sveriges Kommuner och Landsting, bedrivs ”översiktsplanering” även i andra former än genom översiktsplan. Visioner, strategier, program och liknande dokument kompletterar och i vissa fall ersätter de formella planinstrumenten. (s. 171)
Översiktsplanen behöver sättas in i ett nationellt och regionalt sammanhang där kopplingarna till övergripande mål och program tydliggörs. (s. 171)

De mellankommunala och regionala frågorna får en allt större betydelse för samhällsplaneringen. Regeringen delar kommitténs uppfattning att hänsynen till mellankommunala förhållanden behöver stärkas i översiktsplaneringen. ... Regeringen ser samtidigt ingen motsättning i att länsstyrelsen även fortsättningsvis har kvar sitt ansvar för de mellankommunala frågorna. Det handlar dels om rent statliga intressen på mellankommunal nivå, dels om en granskande funktion i frågor som berör två eller flera kommuner. (s. 179)

Angående samrådsdialog: Av bestämmelserna bör framgå att samråd liksom i dag alltid ska omfatta länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner. Dessutom bör kommunen samråda med de berörda kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Det bör säkerställas att dessa organ blir involverade i översiktsplaneprocessen så att det blir en ömsesidig dialog mellan den kommunala och regionala nivån och att kopplingen till de regionala frågorna stärks. Berörda kommuner bör ges möjlighet till en reell mellankommunal samverkan i tidiga skeden kring övergripande och gemensamma frågor. Detta behöver dock inte regleras genom en särskild bestämmelse utan handlar snarare om att utveckla tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen har i sin tur ansvar för att förmedla samrådshandlingarna till berörda statliga myndigheter samt för att inhämta synpunkter från dessa för samordning. Ett antal remissinstanser har framfört att länsstyrelsen inte bara bör samordna statliga intressen utan även bör sammanväga och prioritera mellan dessa inför kommunens planläggning. Regeringen gör bedömningen att det i samordning ligger ett visst mått av sammanvägning och att ytterligare reglering inte är lämplig eftersom detta skulle kunna uppfattas som en inskränkning av kommunens ansvar för den slutliga avvägningen av de statliga intressena vid den aktuella plan-läggningen. Länsstyrelsens ansvar att hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet är i dag reglerat i plan- och byggförordningen (1987:383).

Även fortsättningsvis bör länsstyrelsen ha ett bevakningsansvar för mellankommunala frågor vid såväl samrådet, granskningen och vid aktualitetsprövningen. ... Länsstyrelsen har dock en större möjlighet till regional överblick över och helhetssyn på viktiga strategiska frågor och bör fortsatt ha ett övergripande ansvar för de mellankommunala frågorna. Det kan dels handla om att bevaka rent statliga intressen på mellankommunal nivå, dels om en granskande funktion i frågor som berör två eller flera kommuner. De förändringar som föreslås i detta ärende om att öka drivkrafterna för en mer aktiv och strategisk översiktsplanering innebär ökade krav på länsstyrelsen att sammanställa och tillhandahålla underlag om skilda nationella och regionala mål och intressen. Dialogen om hur riksintressena ska avgränsas och tillgodoses behöver utvecklas. Även i dessa avseenden förutsätts att både länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter tar ansvaret för att precisera och aktualisera underlaget om riksintressen. (s. 182–183)

Angående aktualitetsförklaring: I samordningen av statens intressen ligger ett visst mått av sammanvägning, men reglerna bör inte utformas så att de skapar osäkerhet om kommunens ansvar att göra den slutliga avvägningen vid en aktuell planläggning. Till skillnad från PBL-kommittén anser regeringen inte att det bör införas ett krav på kommunen att inhämta synpunkter från andra berörda kommuner. Det räcker att länsstyrelsen redovisar synpunkter om statliga och mellankommunala frågor av betydelse för översiktsplanens aktualitet. (s. 190)

Ang. detaljplan: ... anser regeringen i likhet med flera remissinstanser att det inte längre finns skäl att i lagen ställa krav på att planarbetet regelmässigt ska inledas med ett program. Därför bör kravet på ett särskilt program tas bort. Man kan ändå utgå från att kommunerna i likhet med vad som sker i dag också fortsättningsvis många gånger kommer att anse att det är lämpligt

att inleda planarbetet med ett program. Inte minst för mer komplicerade planer som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen kan ett program som underlag för den fortsatta processen ofta vara en fördel. I enkla planer som berör ett fåtal intressenter kan ett program däremot ofta undvaras. Av de föreslagna bestämmelserna bör därför framgå att kommunen ska ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program, endast om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. Därigenom görs tydligt dels att programmet är ett frivilligt steg i processen, dels att ansvaret för bedömningen av behovet av program ligger på kommunen.(s. 235–236)

Det finns en väl etablerad praxis för tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna, som anger att kommunen dels alltid ska samråda med vissa instanser, dels ge andra instanser tillfälle till samråd. Regeringen ser heller inga skäl för att utöka samrådet till berörda myndigheter på det sätt som Byggprocessutredningen har föreslagit. Länsstyrelsen har ett ansvar för att företräda och samordna statens intressen i planeringen. Bestämmelserna i 10 § plan- och byggförordningen (1987:383) innebär en skyldighet för länsstyrelsen att under samrådet på lämpligt sätt hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. De myndigheter som har synpunkter på förslaget ska framföra synpunkterna till länsstyrelsen. (s. 236)

När kravet på program slopas innebär det att kommunen i ökad utsträckning kan anpassa och förenkla sitt planarbete. Regeringen anser dock i likhet med ett stort antal remissinstanser att ett samråd om ett program inte utan vidare kan ersätta ett samråd om ett planförslag. Programmet är ofta mycket översiktligt och ger normalt inte en uppfattning om planförslagets innebörd och konsekvenser. I de fall ett program upprättas bör dock samråd om detta ske också fortsättningsvis. Regeringen gör därför bedömningen att samråd bör ske både i arbetet med att ta fram ett program och ett förslag till en detaljplan. (s. 236–237)

Enklare förfarande – samordnat förfarande beträffande prövning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg: (PBL) Kommittén belyste ändå översiktligt olika strategier för framtida förenklingar. Ett av kommitténs framförda alternativ avser möjligheten för kommunen och det ansvariga trafikverket att komma överens om vilken planeringsform som är mest lämplig i det enskilda fallet. Detta alternativ ansågs framför allt vara intressant när det gäller planering för väg och järnväg. Kommittén fann dock att en reglering i en arbets- eller järnvägsplan kan vara tillräcklig i de fall omgivningspåverkan är begränsad och genomförandefrågorna är relativt okomplicerade. Kommittén framhöll samtidigt att en detaljplan ur ett säkerhetsperspektiv många gånger är ett bättre regleringsinstrument än en arbetsplan eller en järnvägsplan, eftersom planområdet är något vidare. Enligt kommittén behöver en ökad valfrihet kombineras med bestämmelser som anger att prövning enligt det ena regelverket är jämförbart med prövning enligt det andra. Även i de fall bägge planinstituten bedöms nödvändiga finns det en förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m. Bestämmelserna bör inte vara tvingande, utan endast innebära en möjlighet för kommunen att förenkla sitt planarbete. Också förutsättningarna för att genomföra förenklingarna bör vara desamma, dvs. att planförslaget ska vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. (s. 243–244)

Angående länsstyrelsens uppgifter i detaljplaneprocessen: Några av de bärande tankarna med plan- och bygglagen var dels att begränsa det statliga inflytandet i kommunernas planläggning, dels att länsstyrelsen skulle ges ansvaret att samlat företräda staten gentemot kommunen i såväl översiktsplaneringen som detaljplanläggningen. Det finns inget skäl att ifrågasätta eller ändra länsstyrelsens ansvar för samordningen av statens intressen i det tidiga skedet av den fysiska planeringen, snarare tvärtom. De utredningar som har genomförts under senare år har samstämmigt tryckt på behovet av att länsstyrelsen också fortsättningsvis bör svara för den

statliga samordningen, vilket även bekräftas av remissynpunkterna från såväl kommuner som statliga myndigheter. (s. 246)

Det tidiga samrådet med länsstyrelsen, som fördes fram som viktigt redan i förarbetena inför den nuvarande lagens ikraftträdande, bör också fortsättningsvis vara ett grundläggande instrument för det statliga inflytandet. En begränsning av samrådet skulle på ett olyckligt sätt minska länsstyrelsens möjligheter att samordna och hävda statliga intressen. Ett tidigt samråd med länsstyrelsen är en förutsättning för att länsstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppgift att verka för och samordna statens intressen. ... För att få en bättre konsistens mellan länsstyrelsens överprövningsgrunder och vad länsstyrelsen ska samråda om och granska under granskningstiden, bör även en komplettering göras i samrådsbestämmelserna som innebär att länsstyrelsen under samrådet också bör verka för att en bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Därmed görs tydligt att länsstyrelsen genom aktiva insatser tidigt i planeringsprocessen ska bidra med sådant underlag, råd och synpunkter som ger kommunen möjlighet att utforma planförslaget så att ett senare statligt ingripande kan undvikas. (s. 246)

Ang. tillsyn: Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att kommunerna bör ta ett större ansvar för att planeringen sker med hänsyn till förhållandena i närliggande, berörda kommuner samt på lämpligt sätt samverka med varandra i den fysiska planeringen. Detta regleras tydligt bl.a. genom bestämmelserna i 2 kap. 3 § sista stycket i regeringens förslag. Enligt bestämmelserna, som i stort motsvarar nuvarande bestämmelser, ska kommunen i planläggningen ta hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden. ... Regeringen ser heller inga skäl att inskränka länsstyrelsens möjlighet att ingripa i beslut som innebär en bristande mellankommunal samordning. Som framhållits av bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län är de mellankommunala och regionala frågorna ofta så komplexa att de inte kan hanteras som renodlade gränskommunala angelägenheter. Staten, via länsstyrelsen, bör således även fortsättningsvis ges möjlighet att ingripa mot kommunens planbeslut enbart på den grunden att beslutet innebär en bristande mellankommunal samordning. (s. 335–336)

Ang. samordning Som regeringen tidigare har anfört i avsnitt 8 bör alla möjligheter till samordning tas till vara för att undvika dubbelarbete och för att effektivisera beslutsprocessen. En bättre samordning är till gagn både för samhället i stort och för företag och enskilda. (s. 364)

Samordning med trafiklagarna: Ett av kommitténs framförda alternativ avser möjligheten för kommunen och ansvarigt trafikverk att komma överens om vilken planeringsform som är mest lämplig i det enskilda fallet. Detta alternativ ansågs framför allt vara intressant när det gäller planering för väg och järnväg. Kommittén konstaterar emellertid att en reglering i en arbets- eller järnvägsplan kan vara tillräcklig i de fall omgivningspåverkan är begränsad och genomförandefrågorna är relativt okomplicerade. Samtidigt framhölls att en detaljplan ur ett säkerhetsperspektiv många gånger är ett bättre regleringsinstrument än en arbetsplan och en järnvägsplan, eftersom planområdet är något vidare. Enligt kommittén behöver en ökad valfrihet kombineras med bestämmelser som anger att prövning enligt det ena regelverket är jämförbart med prövning enligt det andra. Samtidigt framhölls att det, även i de fall bägge planinstituten bedöms nödvändiga, finns en förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m. (s. 370)

”Planeringssystem för transportinfrastruktur” (prop. 2011/12:118), allmänt om samverkan (våra kursiveringar)

”Remissinstanserna: ... Några instanser anser att huvudregeln ska vara att *samordning alltid ska ske med kommunernas planering, dvs. översiktsplan och detaljplan*”. (s. 91)

”Den kommunala planeringen enligt PBL ... har givetvis mycket stor betydelse också för den fysiska planeringen av vägar och järnvägar i den sammanhållna processen. Underlag från den kommunala översiktsplaneringen om t.ex. befolkningsutveckling, utbyggnadsstrategier och liknande måste självfallet ge betydelsefulla utgångspunkter för planeringen av vägar och järnvägar. Det gäller både i fråga om bedömningar av vilka sträckningar som är möjliga och vid utvärdering av effekter av olika sträckningsalternativ.

Den sammanhållna planeringsprocessen för vägar och järnvägar som regeringen föreslår har en flexibilitet som *ger möjligheter till ett utvecklat samspel mellan infrastrukturbyggarens planering och den kommunala översiktsplaneringen*. Kommunerna kan därmed *dra nytta av ett aktivt arbete med sådan fördjupning* av översiktsplanen där avvägningar mellan transportintresset och andra allmänna intressen görs. Också den möjlighet som numera finns att göra s.k. *tematiska tillägg* till översiktsplanen *kan naturligtvis utnyttjas i sådana sammanhang*.

Trafikverket är en viktig samrådspart vid en sådan översiktlig kommunal planering som ska hantera utbyggnad av vägar eller järnvägar. *Det ger goda möjligheter till att etablera och organisera samverkan mellan kommun och Trafikverk i ett tidigt skede vid planering av väg- och järnvägsutbyggnad*. De samrådsaktiviteter som genomförs i planeringsprocessen enligt PBL underlättar för samrådet vid kommande planering enligt väglagen eller banlagen. Det nu sagda är ju inte minst viktigt i de fall som den kommunala planeringen avser att behandla sådana områden som är av riksintresse för kommunikationer.

Sammantaget menar regeringen att *den kommun som på ett aktivt sätt använder sig av översiktsplaneinstrumentet kan skapa goda förutsättningar för planering och utbyggnad av vägar och järnvägar på ett sätt som är väl samordnat med kommunens fysiska planering*. Regeringen bedömer att den föreslagna nya planeringsprocessen underlättar en sådan utveckling”. (s. 97–98)

Specifikt kring samverkan och samordning i samband med fysisk planeringen av vägar och järnvägar – utdrag ur ”Planeringssystem för transportinfrastruktur” (prop. 2011/12:118) (våra kursiveringar)

”Regeringens bedömning: Det är möjligt redan med dagens regler att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och den som avser att bygga en väg eller järnväg. *Det är den som avser att bygga vägen eller järnvägen (oftast Trafikverket) som bör ha huvudansvaret för att ta tillvara möjligheterna till samordning och åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner*”. (s. 107)

”Det finns många beröringspunkter mellan den fysiska planeringen för vägar och järnvägar och den kommunala fysiska planeringen enligt PBL. Det finns ett betydande utrymme för infrastrukturbyggaren och kommuner att, inom ramen för gällande regler, samverka och samordna sitt arbete. ...

Inriktningen för samverkan är att kommunen och Trafikverket *formaliserar samarbetet genom samverkans- eller samarbetsavtal*, vilka reglerar bildandet av partsgemensamma grupper. ... *Samverkansformen innebär att varje part genomför erforderliga planeringsåtgärder inom ramen för ”sitt” planeringssystem, men att åtgärderna är koordinerade med varandra,*

gemensamt tidsplanerade m.m. Regeringen förutsätter att både berörd kommun och Trafikverket är tillräckligt informerade om de åtgärder som planeras och ska genomföras av respektive aktör, så att alla möjligheter till samordning och samverkan kan tas tillvara.

En tydlig fördel som ofta framhålls med denna typ av samverkan är att *berörda parter tidigt skaffar sig en gemensam bild både av målen med projektet och av de restriktioner som finns*. Detta kan minska risken för konflikter senare i processen. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att det ibland kan vara svårt för en kommun att prioritera resurser till arbetet med ett infrastrukturprojekt. Det kan leda till att samverkan haltar och att viktiga frågor ändå förblir olösta långt fram i processen.

Det utvecklade samarbetet innebär att likartade moment såsom samråd, upprättande av MKB, granskning och annat underlag kan samordnas. Regeringen anser i likhet med vad som anges i förarbetena till nya PBL (prop. 2009/10:170 s. 168) att *alla möjligheter till samordning behöver tas till vara för att undvika dubbelarbete och för att effektivisera beslutsprocesserna*. En ökad samordning underlättar också för allmänheten att förstå och medverka i planeringen. Regeringen anser därför att det, på motsvarande sätt som i den nya PBL, ska införas bestämmelser i väglagen och banlagen med innebörden att planläggning och prövning enligt dessa lagar i fråga om ärenden som också har prövats eller ska prövas enligt en annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske. *Bestämmelserna understryker vikten av samordning.*

Regeringen vill betona att *infrastrukturbyggaren bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt. Det är också infrastrukturbyggaren som har huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner*. För att det ska vara möjligt måste samarbetet inledas tidigt och fortgå kontinuerligt under processen. Det är i dessa sammanhang viktigt att infrastrukturbyggaren och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter”. (s. 107–108)

”Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem” (prop. 2012/13:25)¹

I propositionens kapitel om ”Utgångspunkter för fortsatt utveckling av regeringens politik på transportområdet” (avsnitt ”3.8 Styrmedel för ökad kund- och samhällsnytta”) sägs att: *Genom åtgärder som påverkar efterfrågan och valet av transportsätt samt genom att vårda befintlig transportinfrastruktur går det att använda infrastrukturen mer effektivt. För att möjliggöra det behövs enligt Trafikverket ekonomiska och administrativa styrmedel, olika hjälpmedel samt andra steg 1- och 2-åtgärder enligt fyrstegsprincipen. ... Hjälpmedel och övriga steg 1- och 2-åtgärder kan t.ex. avse intelligenta transportsystem (ITS), ”mobility management” för att främja hållbara transporter liksom samordning mellan planering av transportsystem och bebyggelse.* (prop. 2012/13:25 s. 27)

Nedan följer utdrag ur propositionen för den delen som berör ”Samordning med övrig samhällsplanering” (s. 94-96):

Regeringens bedömning: Utvecklingen av ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem bör i ökad utsträckning samordnas med planering av markanvändning, bostadsförsörjning och övrig samhällsplanering samt insatser inom andra områden i samhället såsom tillväxt inom näringsliv och arbetsmarknad m.m. (prop. 2012/13:25 s. 94)

Genom en planeringsprocess där man bättre samordnar planeringen av infrastruktur med regional utvecklingsplanering, regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling och

¹ Propositionen redovisar regeringen behov av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2014–2025 och lämnar förslag till ekonomisk ram och vägledning för prioritering i den planering av åtgärder i nationell plan som följer efter riksdagens beslut. Den antogs av riksdagen i december 2012. Våra fetstilsmarkeringar i citaten.

kommunernas planering, ökar möjligheten till en effektiv och hållbar utveckling av transportsystemet. (prop. 2012/13:25 s. 95)

*Ansvaret för markanvändningsplanering ligger på enskilda kommuner, medan nyttan av infrastrukturinvesteringar kan komma flera kommuner eller län till del. **För att få ut hela nyttan av en statlig investering är det rimligt att staten ställer krav på motprestationer i form av utbyggnad av bostäder och lokal service.*** (prop. 2012/13:25 s. 95)

Bilaga 2

Relevanta lagregler med förarbetstexter beträffande samordning mellan kommunal planering och planering av vägar och järnvägar

I genomgången hänvisas till var i respektive förarbetstext bestämmelser med bäring på samordningsfrågorna kommenteras och motiveras, såväl i de allmänna motiveringarna som i författningskommentarerna. Beträffande PBL redovisas enbart allmänna motiveringar och författningskommentarer till "reglerad samordning" se kap 3. I övrigt hänvisas till PBL kunskapsbanken, Boverkets webbaserade vägledning.

1. Regler i 2 och 3 kap. PBL (2010:900)

I nya PBL fördes ett paket med bestämmelser in som förstärker samordningen med PBL-planering och planering med regionala perspektiv samt planering för infrastruktur. ÖP:s strategiska roll betonades. Man ska redovisa hur man avser att ta hänsyn till relevanta nationella och regionala mål av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, de ansvariga regionala organen blir samrådspart, och länsstyrelsen ska varje mandatperiod lämna samlad redogörelse om de statliga och mellankommunala intressena som har betydelse för ÖP:s aktualitet, och hur länsstyrelsen ser på deras ställning i gällande ÖP. Samordning mellan planeringsformerna får ett tydligt lagstöd och om väg- eller järnvägsplan görs kan detaljplaneprocessen förenklas. Dessa regler har motsvarande bestämmelser som trädde i kraft 1 januari 2013 i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Nedan redovisas de aktuella §§ samt hänvisning till var i propositionen frågorna kommenteras.

1.1 2 kap. PBL, "Allmänna och enskilda intressen"

2 kap 11 §: Planläggning och annan prövning enligt PBL som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske.

Denna bestämmelse kommenteras dels i prop. 2009/10:170 kap. 8 "Allmänna och enskilda intressen" (s. 168–170), och i kap 21 (s. 363) "Samordning mellan PBL och andra lagar" där behovet av samordning kommenteras såväl mellan PBL och miljöbalken (avsnitt 21.1 sid 364–369) som med trafiklagarna (avsnitt 21.2 s. 369–370). Bestämmelsen kommenteras också i kap. 28, Författningskommentarer (s. 418).

Motsvarande bestämmelse har införts i väglagen och lagen om byggande av järnväg (se redovisning av dessa med författningskommentarer i bilaga 3 och 4).

1.2 3 kap. PBL, "Översiktsplan"

Kommenteras i prop. 2009/10:170

kap. 9 "Översiktsplan" s. 173-190

kap. 28 författningskommentarer s. 418–425

3 kap 2 §: ÖP ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas utvecklas och bevaras

Bilaga 2

Kommenteras i prop. 2009/10:170

kap. 9 "Översiktsplan" sid 176–177

kap. 28 författningskommentar s. 418.

3 kap. 5 §: Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö-kvalitetsnormer,
4. **hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, och**
5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Kommenteras i prop. 2009/10:170

kap. 9 "Översiktsplan", s. 177–178

kap. 28 författningskommentar sid 419.

3 kap 9 §: När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen **samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.** Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.

Kommenteras i prop. 2009/10:170

kap. 9 "Översiktsplan" sid 184–185,

kap. 28 författningskommentar s. 420.

3 kap. 28 §: Länsstyrelsen ska minst en gång under den mandatperiod som avses i 27 § redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till översiktsplanen.

Kommenteras i prop. 2009/10:170

kap. 9 "Översiktsplan" s. 189–190,

kap. 28 författningskommentar s. 424

Bilaga 2

2. Regler i 4 och 5 kap. PBL (2010:900)

Bestämmelserna i 4 och 5 kap. har efter det att de trädde i kraft 2011 även ändrats genom riksdagens beslut om prop. 2011/12:118 (i kraft 1 januari 2013). Den nya lydelse bestämmelsen fick då är införd här och anges med fet stil. Texten som gällde från 2011 står kvar genomstruken. Nedan redovisas efter varje § i vissa fall text ur den allmänna motiveringen som direkt har bäring på bestämmelsen. Författningskommentarer, dvs. specialmotiveringar till de enskilda paragraferna finns i avsnitt D. (De allmänna motiveringarna till ändringar enligt prop. 2011/12:118 som behandlar generell samordning redovisas i denna PM senare under avsnitt C.)

2.1 Detaljplan räcker för spårväg/tunnelbana

4 kap 34 §: Om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en permanent campingsplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
- 9. en spårväg, eller**
- 10. en tunnelbana.** Lag (2012:444)

Se kommentar avsnitt C3 nedan

2.2 Förenklingar/utbytbarhet i processen för detaljplan respektive väg- och järnvägsplan

5 kap. 7 §: Arbetet med att ta fram en detaljplan får förenklas i den utsträckning som anges i 15 och 16 §§, 18 § andra stycket, 19 § tredje stycket, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket (enkelt planförfarande), om planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och ...

1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,
2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller
3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en **vägplan** ~~arbetsplan enligt väglagen~~ (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Bilaga 2

5 kap. 16 §: "För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

1. den **utredning miljökonsekvensbeskrivning** som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller
2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet. Lag (2012:444)."

5 kap. 17 § 1 st: "Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). För ett planförslag som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §."

5 kap. 21 § Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

5 kap. 23 § Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprövningen.

Prop. 2009/2010:170, kap. 11.4, sid 241–245. se särskilt "*Samordnat förfarande vid prövning även enligt väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg*" (*kursiveringar utöver rubriker har gjorts av stycken av särskilt intresse*)

Enkelt planförfarande

Såsom ett stort antal remissinstanser har pekat på innebär Byggprocessutredningens förslag bl.a. att de nuvarande möjligheterna till ett enklare förfarande under vissa förutsättningar och villkor helt tas bort. Reglerna om enkelt planförfarande i nuvarande 5 kap. 28 § plan- och bygglagen innebär att det – utöver sakägare och enskilda berörda – endast är länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten som ska ges tillfälle till samråd och att utställningen ersätts med en underrättelse till samrådskretsen, med möjlighet att godkänna förslaget eller inom två veckor komma in med synpunkter. Denna tid kan förkortas om alla berörda är överens om det. Bestämmelserna ger en möjlighet för kommunen att i vissa

Bilaga 2

enkla situationer och inom en mycket kort tidsrymd – i extrema fall vid ett enda möte med berörda intressenter – enas om ett planförslag innan det antas. Erfarenheterna visar att förfarandet är användbart framförallt då ett fåtal intressenter berörs av små planändringar som aktualiseras av en bygglovsansökan som inte kan godtas som en mindre avvikelse från gällande detaljplan.

Dagens möjligheter till enkelt planförfarande bör behållas, inte minst för att underlätta de planändringar som behövs som ett alternativ till icke godtagbara avvikelser från detaljplaner. I föreslagna nya 5 kap. bör det därför föras in bestämmelser som motsvarar dagens regler för s.k. enkelt planförfarande. Bestämmelserna bör ge möjlighet att förenkla både förfarandet vid samrådet och att ersätta granskningen med ett underrättelseförfarande om högst två veckor. I likhet med det som gäller i dag bör kriterierna för en tillämpning av detta förfarande vara att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Förslaget till detaljplan ska också ha liten betydelse och sakna intresse för allmänheten. Även om det egentligen bör vara självklart, bör bestämmelserna om det enkla förfarandet förtydligas så att det står klart att en förutsättning för en tillämpning av bestämmelserna om enkelt planförfarande är att planförslaget inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Samordnat förfarande vid tillståndsprövning enligt miljöbalken

Som PBL-kommittén har redovisat i betänkandet "Får jag lov – om planering och byggande" (SOU 2005:77 s. 794) finns det vissa samordnings- och förenklingsmöjligheter för detaljplaner som endast inriktas på att skapa formella förutsättningar för att tillåta en utbyggnad av en verksamhet som ska tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. I de fall kommunen anser att verksamheten kan tillåtas och det inte finns några andra planfrågor som samtidigt behöver regleras är det uppenbart att planprövningen och miljöbalksprövningen till en betydande del kan ses som en dubbelprövning av samma frågor. Nuvarande regler ställer i den beskrivna situationen omfattande krav på planförfarandet, trots att en parallell prövning sker enligt balken. Det krävs i princip både program, samråd och utställning. Dessutom ska underlaget innehålla bl.a. en miljökonsekvensbeskrivning.

För alla berörda är det angeläget att det sammantagna förfarandet enligt miljöbalken och plan- och bygglagen blir så enkelt som möjligt, utan att dock vare sig kraven på planmässiga bedömningar eller en ordentlig miljöprövning åsidosätts. Flertalet av de remissinstanser som har kommenterat kommitténs förslag till samordning är positiva till en sådan samordning.

Regeringen delar kommitténs bedömning. Kommunen bör ges möjlighet att, om den så önskar, i vissa avseenden förenkla sitt planförfarande i de fall då detaljplanen endast avser en sådan verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. För det första bör kommunen ges en möjlighet att hoppa över samrådet om det för exakt samma verksamhet pågår en parallell tillståndsprövning enligt miljöbalken. I de fall tillståndsprövningen redan är avslutad, bör en förutsättning för att hoppa över samrådet vara att den miljökonsekvensbeskrivning som finns i tillståndsärendet är tillräcklig i förhållande till de krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning för en plan, fortfarande är aktuell samt att samråd har skett i det andra ärendet med alla som omfattas av krav på samråd enligt plan- och bygglagen. Om förutsättningarna för det förenklade förfarandet brister endast i det avseendet att samråd inte

Bilaga 2

har skett i det andra ärendet med alla de som omfattas av samråd enligt plan- och bygglagen, bör det vara tillräckligt att detaljplaneärendet kompletteras genom att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet.

Även kungörelsen inför granskningen av planförslaget bör kunna förenklas. En uttrycklig möjlighet till samordning med kungörelseförfarandet i ett pågående tillståndsärende för samma verksamhet enligt miljöbalken bör därför införas i plan- och bygglagen. Vidare bör kommunen kunna förenkla den slutliga granskningen av ett planförslag genom att hänvisa till handlingarna i tillståndsärendet i den mån informationen finns där. Kommunens granskningsutlåtande över de synpunkter som har kommit in under granskningstiden och kommunens förslag med anledning av synpunkterna bör också avse de synpunkter som har kommit in i det andra ärendet. För att säkerställa att det har skett en planmässig bedömning, bör en grundläggande förutsättning för ett förenklat planförfarande i dessa fall vara att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

Sakägarnas intressen i de delar som gäller verksamhetens miljöeffekter bör kunna anses ha tagits hänsyn till genom tillståndsprövningen enligt balken. Andra eventuella konsekvenser för vissa sakägare bör framgå av de planbeskrivningar som även i dessa fall måste upprättas och vara tillgängliga för yttranden. Sakägare bör därför ha lika goda möjligheter att bevaka sina intressen som vid de hittillsvarande dubbla förfarandena.

Samordnat förfarande vid prövning även enligt väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Motsvarande möjligheter till samordning bör gälla för detaljplaner som endast avser åtgärder som har prövats genom upprättande och fastställande av en arbetsplan enligt väglagen (1971:948) eller genom en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Som PBL-kommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 2005:77 s. 799–812) finns det stora brister i samordningen mellan planläggningen enligt plan- och bygglagen och prövningen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Ofta förekommer det som kan kallas dubbel planering och även dubblerad prövning. Kommittén ansåg dock att en mer långtgående samordning var alltför omfattande för att rymmas i översynen. Kommittén belyste ändå översiktligt olika strategier för framtida förenklingar. Ett av kommitténs framförda alternativ avser möjligheten för kommunen och det ansvariga trafikverket att komma överens om vilken planeringsform som är mest lämplig i det enskilda fallet. Detta alternativ ansågs framförallt vara intressant när det gäller planering för väg och järnväg. Kommittén fann dock att en reglering i en arbets- eller järnvägsplan kan vara tillräcklig i de fall omgivningspåverkan är begränsad och genomförandefrågorna är relativt okomplicerade. Kommittén framhöll samtidigt att en detaljplan ur ett säkerhetsperspektiv många gånger är ett bättre regleringsinstrument än en arbetsplan eller en järnvägsplan, eftersom planområdet är något vidare. Enligt kommittén behöver en ökad valfrihet kombineras med bestämmelser som anger att prövning enligt det ena regelverket är jämförbart med prövning enligt det andra. Även i de fall bägge planinstituten bedöms nödvändiga finns det en förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m.

Regeringen har den 19 mars 2009 tillsatt en parlamentarisk kommitté för att analysera planeringsprocessen för transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen och

Bilaga 2

lagen om byggande av järnväg som innebär att dessa processer effektiviseras ("Effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur", Dir. 2009:16). Utredningsarbetet ska även omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen.

Det finns för närvarande inte underlag för några mer långtgående förslag till förändringar i syfte att förbättra samordningen mellan lagarna. *Mot bakgrund av PBL-kommitténs resonemang om vissa förenklingsmöjligheter bör det dock för åtgärder som har prövats enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg redan nu införas samordningsregler motsvarande de som föreslås i förhållande till tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Reglerna bör gälla endast när de olika prövningarna avser identiska åtgärder. Bestämmelserna bör inte vara tvingande, utan endast innebära en möjlighet för kommunen att förenkla sitt planarbete. Också förutsättningarna för att genomföra förenklningarna bör vara desamma, dvs. att planförslaget ska vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.*

2.3 Bygglövbefrielse för vissa åtgärder

Genomförd ändring i PBF: 6 kap 2 § /Trädde i kraft 1:2013-01-01/

Trots 1 § krävs det inte bygglöv för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra

1. en anläggning som avses i 1 § 4 eller 5, om det är fråga om en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov,
2. ett vindkraftverk som avses i 1 § 6, om verket omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken,
3. en parkeringsplats som avses i 1 § 8, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg, eller
- 4. en anläggning som avses i 1 § 2, 7 eller 10 och som omfattas av undantag från krav på bygglöv i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.**

Bestämmelserna i 9 kap. 7 och 8 §§ plan- och bygglagen (2010:900) om att kommunen får besluta om undantag från krav på bygglöv eller om mer långtgående krav gäller även för andra anläggningar än byggnader. Förordning (2012:710).

Enligt 6 kap 1 och 2 §§ PBF är alltså de anläggningar som kan omfattas av bygglövbefrielse uttömmande definierade och avser upplag och materialgårdar (1 § 2), murar och plank (1 § 7) samt transformatorstationer (1 § 10).

Bestämmelser om bygglövbefrielse är införda i **§ 16a väglagen** och **2 kap. 9 § banlagen** som båda reglerar planens innehåll och underlag till planen. Där anges i dessa paragrafers andra stycke: "Planen ska innehålla uppgifter om ... **3. åtgärder som undantas från krav på bygglöv för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer med stöd av ett medgivande från berörd kommun**"

I **14 § väglagen** och **2 § 2 kap banlagen**, som reglerar hur samråd ska gå till vid upprättande av väg- och järnvägsplaner, anges (3 stycket): **Under samrådet får berörd kommun medge**

Bilaga 2

att undantag görs från krav på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer. Lag (2012:439).

3. ”Planeringssystem för transportinfrastruktur” prop. 2011/12:118

Riksdagsbeslutet som trädde i kraft 2013-01-01 innehåller bestämmelser om

- samordning i allmänhet införda i banlagen och väglagen (motsvarande som finns i PBL)
 - förenklade förfaranden till följd av planering enligt PBL – ändringar i väglagen samt lag om byggande av järnväg som öppnar för direkta förenklingar i arbetsprocessen i endera arbetet med väg- eller järnvägsplan eller detaljplan enligt PBL (enkelt förfarande samt samutnyttjande av MKB)
- ersätt järnvägsplan med detaljplan enligt PBL (detaljplan räcker för tunnelbana)
 - Bygglovbefrielse i vägplan och järnvägsplan – ändringar i väglag och lag om byggande av järnväg samt plan- och byggförordningen, PBF (2011:338) som gör det möjligt att upphäva bygglovsplikten i vägplan/järnvägsplan.

Förändringarna korresponderar mot de ovan nämnda redan 2011 införda förändringarna i nya PBL, och bör ses som ett paket. Ändrade bestämmelser i PBL och PBF är återgivna ovan.

3.1 Samordning i allmänhet

I både väglagen (§ 13a) och lagen om byggande av järnväg (1 kap. § 4a) har motsvarande bestämmelse som i 2 kap. 11 § PBL införts med samma lydelse. Det övergripande syftet är dels att främja utveckling av ett hållbart transportsystem, dels att dubbelarbete ska undvikas. Beträffande planläggning av vägar och järnvägar läggs ett tydligt ansvar på den som ansvarar för att planera och bygga vägen eller järnvägen.

”En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess”, (prop. 2011/12:118) kap 7:2, s. 97–98:

Kommunal översiktsplanering underlättar

Den kommunala planeringen enligt PBL utgör en viktig del av underlaget redan för de förberedande studier som enligt regeringens bedömning behöver föregå den fysiska planeringsprocessen enligt väglagen och banlagen. Detta underlag har givetvis mycket stor betydelse också för den fysiska planeringen av vägar och järnvägar i den sammanhållna processen. Underlag från den kommunala översiktsplaneringen om t.ex. befolkningsutveckling, utbyggnadsstrategier och liknande måste självfallet ge betydelsefulla utgångspunkter för planeringen av vägar och järnvägar. Det gäller både i fråga om bedömningar av vilka sträckningar som är möjliga och vid utvärdering av effekter av olika sträckningsalternativ.

Den sammanhållna planeringsprocess för vägar och järnvägar som regeringen föreslår har en flexibilitet som ger möjligheter till ett utvecklat samspel mellan infrastrukturbyggarens planering och den kommunala översiktsplaneringen. Kommunerna kan därmed dra nytta av ett aktivt arbete med sådan fördjupning av översiktsplanen där avvägningar mellan transportintresset och andra allmänna intressen görs. Också den möjlighet som numera finns att

Bilaga 2

göra s.k. tematiska tillägg till översiktsplanen kan naturligtvis utnyttjas i sådana sammanhang.

Trafikverket är en viktig samrådspart vid en sådan översiktlig kommunal planering som ska hantera utbyggnad av vägar eller järnvägar. Det ger goda möjligheter till att etablera och organisera samverkan mellan kommun och Trafikverk i ett tidigt skede vid planering av väg och järnvägsutbyggnad. De samrådsaktiviteter som genomförs i planeringsprocessen enligt PBL underlättar för samrådet vid kommande planering enligt väglagen eller banlagen. Det nu sagda är ju inte minst viktigt i de fall som den kommunala planeringen avser att behandla sådana områden som är av riksintresse för kommunikationer. Sammantaget menar regeringen att den kommun som på ett aktivt sätt använder sig av översiktsplaneinstrumentet kan skapa goda förutsättningar för planering och utbyggnad av vägar och järnvägar på ett sätt som är väl samordnat med kommunens fysiska planering. Regeringen bedömer att den föreslagna nya planeringsprocessen underlättar en sådan utveckling.

"Samordning och samverkan" (prop. 2011/12:118) kap 7.4, sid 107–108**7.4.1 Ökad samordning och samverkan**

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

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

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Det finns många beröringspunkter mellan den fysiska planeringen för vägar och järnvägar och den kommunala fysiska planeringen enligt PBL. Det finns ett betydande utrymme för infrastrukturbyggaren och kommuner att, inom ramen för gällande regler, samverka och samordna sitt arbete. Å andra sidan finns det exempel på att Vägverket och Banverket inte i tillräcklig omfattning medverkat och avsatt resurser i de fall kommuner aktivt sökt samverkan kring den översiktliga fysiska planeringen eller i fråga om detaljplanering. Under senare år har det i samband med olika väg- eller järnvägsbyggnadsprojekt vuxit fram mer utvecklade former för sådan samverkan. Sådana arbetsformer används i exempelvis projekten Ny järnväg i Kiruna, BanaVäg i Väst och Mälarbanan, delen Barkarby-Kallhäll.

Inriktningen för samverkan är att kommunen och Trafikverket formaliserar samarbetet genom samverkans- eller samarbetsavtal, vilka reglerar bildandet av partsgemensamma grupper. Det handlar oftast om en styrgrupp (övergripande styrning och kontroll), en planeringsgrupp (operativ styrning av samarbetet) och enskilda arbetsgrupper för speciella frågeområden (t.ex. planeringsprocesserna, avtalsfrågor, miljöfrågor och utformningsfrågor). Samverkansformen innebär att varje part genomför erforderliga planeringsåtgärder inom ramen för "sitt" planeringssystem, men att åtgärderna är koordinerade med varandra, gemensamt tidsplanerade m.m. Regeringen förutsätter att både berörd kommun och Trafik-

Bilaga 2

verket är tillräckligt informerade om de åtgärder som planeras och ska genomföras av respektive aktör, så att alla möjligheter till samordning och samverkan kan tas tillvara.

En tydlig fördel som ofta framhålls med denna typ av samverkan är att berörda parter tidigt skaffar sig en gemensam bild både av målen med projektet och av de restriktioner som finns. Detta kan minska risken för konflikter senare i processen. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att det ibland kan vara svårt för en kommun att prioritera resurser till arbetet med ett infrastrukturprojekt. Det kan leda till att samverkan haltar och att viktiga frågor ändå förblir olösta långt fram i processen.

Det utvecklade samarbetet innebär att likartade moment såsom samråd, upprättande av MKB, granskning och annat underlag kan samordnas. Regeringen anser i likhet med vad som anges i förarbetena till nya PBL (prop. 2009/10:170 s. 168) att alla möjligheter till samordning behöver tas till vara för att undvika dubbelarbete och för att effektivisera beslutsprocesserna. En ökad samordning underlättar också för allmänheten att förstå och medverka i planeringen.

Regeringen anser därför att det, på motsvarande sätt som i den nya PBL, ska införas bestämmelser i väglagen och banlagen med innebörden att planläggning och prövning enligt dessa lagar i fråga om ärenden som också har prövats eller ska prövas enligt en annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske. Bestämmelserna understryker vikten av samordning.

Regeringen vill betona att infrastrukturbyggaren bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt. Det är också infrastrukturbyggaren som har huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner. För att det ska vara möjligt måste samarbetet inledas tidigt och fortgå kontinuerligt under processen. Det är i dessa sammanhang viktigt att infrastrukturbyggaren och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter.

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

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

Bilaga 2

Förenklade förfaranden till följd av planering enligt PBL, kapitel 7.4.3 s. 110 i prop. 2011/12:118

Regeringens förslag: För en vägplan eller järnvägsplan som endast avser en väg eller järnväg som också har prövats eller ska prövas i en detaljplan, ska ett förenklat förfarande vara möjligt när det gäller miljökonsekvensbeskrivning, samråd, kungörande och granskning. Den nuvarande förenklingsmöjligheten i väglagen för en väg som är förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser ska slopas.

Skälen för regeringens förslag: En av regeringens utgångspunkter är att samordning bör ske där det är lämpligt. I PBL har införts bestämmelser om förenklat förfarande för detaljplaner som endast gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom arbetsplan eller järnvägsplan. För sådana detaljplaner ska det vara tillräckligt att använda den MKB som upprättats i arbets- eller järnvägsplanen. Det är vidare möjligt att på olika sätt förenkla samrådet, och det är slutligen möjligt att förenkla förfarandet för kungörelse och granskning. Regeringen anser att motsvarande förenklingar bör gälla även i omvänd riktning.

Om vägplan eller järnvägsplan för ett projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom upprättande eller ändring av en detaljplan, ska det inte krävas en MKB som är särskilt upprättad för vägplanen eller järnvägsplanen. I stället räcker det att detaljplanens MKB återges i planärendet enligt väglagen eller banlagen.

Förutsättningen är att detaljplanens MKB är aktuell och tillräcklig även för ärendet enligt väglagen eller banlagen. Det innebär bl.a. att MKB:n ska uppfylla kraven enligt MKB-direktivet. I vissa fall kan detaljplanen omfatta ett större område än väg- eller järnvägsplanen. Det är inget hinder mot att använda detaljplanens MKB i väg- eller järnvägsplanen under förutsättning att vägen eller järnvägen är densamma som redovisas i detaljplanen.

Det är länsstyrelsen som avgör om MKB:n från detaljplaneärendet är aktuell och tillräcklig även för väg- eller järnvägsärendet. Länsstyrelsen ska i vanlig ordning godkänna MKB:n.

Regeringen anser vidare att det ska ges möjlighet i väglagen och banlagen att förenkla samrådet för en vägplan eller järnvägsplan där de åtgärder som planeras också har prövats eller ska prövas genom detaljplan. Förslaget innebär att samråd i vissa fall inte behöver genomföras om vägens eller järnvägens lokalisering och utformning i detalj. Samrådet sker i stället i detaljplaneprocessen enligt PBL. Förutsättningen är att den MKB som finns i detaljplanen är tillräcklig och aktuell för väg- eller järnvägsplanen, samt att samråd i detaljplaneärendet har skett med alla de som omfattas av samrådskravet enligt väglagen eller banlagen. Om samrådet i detaljplaneärendet skett med en för liten krets i förhållande till vad som krävs enligt väg- eller banlagen, ska det vara tillräckligt att göra ett kompletterande samråd i väg- eller järnvägsplaneärendet.

För väg- eller järnvägsprojekt som länsstyrelsen har bedömt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har regeringen föreslagit att det ska göras undantag från kravet på MKB. Även när det inte måste finnas en MKB ska det vara möjligt att förenkla förfarandet med väg- eller järnvägsplanen med hänsyn till att samråd har skett i detaljplaneprocessen. Avgörandet får då baseras på om utredningsmaterialet i planärendet är tillräckligt och aktuellt. I övrigt ska hanteringen kunna ske på det sätt som har beskrivits ovan.

Bilaga 2

Regeringen bedömer att ett förenklat förfarande behövs även vad gäller kungörande och granskning av väg- eller järnvägsplaner av den typ som nu diskuteras, dvs. där planerade åtgärder prövas i detaljplan. Kungörandet av sådana väg- eller järnvägsplaner ska få samordnas med kungörandet av detaljplanen. Skyldigheten att hålla förslaget till väg- eller järnvägsplan tillgängligt under granskningstiden ska få fullgöras, vad avser den information som finns i detaljplanen, genom att en kopia av detaljplanen hålls tillgänglig.

Förslagen innebär nya bestämmelser i 15 b, 16 c och 17 §§ väglagen samt i 2 kap. 6, 11 och 12 §§ banlagen. Ändringar av vägkungörelsen (1971:954) och förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg kommer också att behövas.

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

”PBL ska räcka för spårväg och tunnelbana”, Kapitel 7.4.4 i prop 2011/12:118 (s. 111–115)

Möjligheten att endast pröva spårväg och tunnelbana enligt PBL har införts i 1 § lagen om byggande av järnvägar. Den lydelse av 4 kap. 34 § PBL som gäller från den 1 januari 2013 är återgiven ovan. Den innebär att kravet på MKB till en detaljplan som innehåller ny spårväg/tunnelbana ska innefatta kraven i miljöbalken på ”projekt-MKB”. Nedan återges ett utdrag från propositionen.

I propositionen används ”banlagen” i stället för ”lagen om byggande av järnväg”, vilket är det korrekta namnet.

Regeringens förslag: Planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Det ska vara möjligt, men inte längre obligatoriskt, att tilllämpa banlagen.

Transportinfrastrukturkommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

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

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

Bilaga 2

Spårväg och tunnelbana skiljer sig från järnväg på flera sätt. Definitionsfrågorna diskuterades i förarbetena till lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (prop. 1990/91:1). En skillnad är enligt propositionen att spårväg och tunnelbana är avsedda endast för transport av passagerare, en annan är att dessa trafikslag har övervägande lokal karaktär, en tredje är att järnväg är en höghastighetsform medan tunnelbana och spårväg är låghastighetsformer. Tunnelbanan är också, till skillnad från järnvägen, helt fri från plankorsningar. Tunnelbana och spårväg skiljer sig enligt propositionen inte särskilt mycket åt sinsemellan. Den huvudsakliga skillnaden angavs vara att spårvägstrafiken blandas med gatutrafiken på vissa sträckor medan tunnelbanan är väl avskild från annan trafik. Både spårvägar och tunnelbanor ingår i lokala nät för kollektivtrafik. Båda systemen har stationer eller hållplatser, belägna i olika stadsdelar i anslutning till bostads- och arbetsplatsområden och andra viktiga platser i städerna. Stationerna och hållplatserna har anknytning till gatunätet, med angöringsmöjligheter och parkeringsplatser, och till nätet av gång- och cykelvägar. Enligt regeringens bedömning aktualiserar ett spårvägs- eller tunnelbaneprojekt därför nästan uteslutande frågor som hanteras i den kommunala fysiska planeringen enligt PBL, där Trafikverkets särskilda kompetens normalt inte behövs. Samtidigt måste, som nämnts, detaljplan oftast ändras eller upprättas även av andra skäl än spårprojektet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att prövningen av planering och byggande av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljpaneläggning enligt PBL. Den obligatoriska dubbelprövning som gäller i dag ska alltså tas bort. Möjligheten att avstå från planering enligt banlagen ska bara gälla spårväg och tunnelbana som byggs med stöd av detaljplan.

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

I andra fall kan det finnas behov av att tillämpa banlagen för att trygga möjligheten till markåtkomst. PBL ger möjlighet för kommunen att såsom huvudman för allmänna platser lösa in den mark som behövs för allmän plats. I de fall anläggningar och åtgärder för spårvägen eller tunnelbanan inte kan ordnas inom allmän plats eller egen kvartersmark måste anläggningens huvudman komma överens med ägare till andra fastigheter om att få genomföra vissa åtgärder. I de fall överenskommelse inte kan träffas ger banlagens markåtkomstregler möjlighet att med tvång ta i anspråk mark eller utrymmen som behövs för tunnelbane- eller spårvägsutbyggnaden. Därför ska det även i fortsättningen vara möjligt, men alltså inte obligatoriskt, att tillämpa järnvägsplanförfarandet enligt banlagen på hela eller en lämpligt avgränsad del av spårprojektet trots att det genomförs i enlighet med detaljplan.

Den som ska planera en tunnelbana eller spårväg får själv bedöma och bestämma om det ska upprättas enbart detaljplan eller såväl detaljplan som järnvägsplan. Om järnvägsplan ska upprättas, måste det göras för hela spårprojektet eller en planmässigt lämpligt avgränsad del av det. Avsikten är inte att järnvägsplaner ska göras för små korta bitar av spårprojektet.

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

Bilaga 2

endast eller i huvudsak används för passagerartransport. Tunnelbana tas inte upp särskilt i bilagan, men får i detta sammanhang räknas som en underjordisk järnväg (jfr skriftliga frågor till kommissionen E-2176/99 och P-1837/00). Det innebär att en MKB ska upprättas för spårväg eller tunnelbana som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. När nu spårvägar och tunnelbanor inte längre regelmässigt ska hanteras enligt banlagens regler utan enligt PBL, behöver det på annat sätt säkerställas att direktivets krav uppfylls. Det bör enligt regeringens bedömning ske på samma sätt som för andra verksamheter som i dag inte omfattas av ett tillståndskrav, t.ex. skidliftar och permanenta campingplatser. Det innebär att om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för spårväg eller tunnelbana, ska en MKB upprättas som uppfyller MKB-direktivets krav.

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

Bygglov ska krävas i färre fall, kapitel 7.4.5 prop. 2011/12:118 s. 113–115

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

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

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

Skälen för regeringens förslag: Ett antal bygglovspliktiga åtgärder enligt plan- och bygglagstiftningen prövas som regel i efterföljande beslut i samband med genomförande av arbetsplan enligt väglagen och järnvägsplan enligt banlagen. I planerna enligt väglagen och banlagen är ofta olika byggnader och anläggningar planerade och redovisade. För både uppförande och väsentlig ändring av många andra slags anläggningar än byggnader krävs bygglov. De berörda objekten var tidigare förtecknade i 8 kap. 2 § PBL men återfinns numera i plan- och byggförordningen som trädde i kraft den 2 maj 2011. Undantagna från

Bilaga 2

lovplikten är bl.a. tunnlar för tunnelbana, och, sedan den 2 maj 2011, även tunnlar för väg och järnväg. Skyltar och ljusanordningar är bygglovspliktiga enligt 8 kap. 3 § PBL inom områden med detaljplan.

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

För att det ska vara möjligt att besluta om undantag från bygglovsplikten för vissa åtgärder i väg- och järnvägsplanen bör krävas att Trafikverket, i den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen, tidigt i samband med förberedelser och inledande samråd tar upp frågan om undantag från bygglovsplikten. Därigenom får alla berörda, inte minst kommuner och sakägare, tidigt besked om att Trafikverkets avsikt i arbetet med en vägplan eller järnvägsplan bl.a. är att reglera bygglovspliktens omfattning.

Av den information som Trafikverket ska lämna i samrådet bör framgå vilka åtgärder som avses, vilket område som avses och var åtgärderna avses utföras, exempelvis var bullerplank ska placeras och vilken höjd de ska ha. Däremot behöver informationen inte innehålla uppgift om den närmare utformningen av planket eftersom detta inte är något som kommer att framgå av planen. När det gäller transformatorstationer kan placeringen inte slutligt avgöras i planen. Däremot bör transformatorstationens läge illustreras. Dessa uppgifter får ses som en del av planens utformning och omfattas därför av samrådsskyldigheten. Detaljeringsgraden i en väg- eller järnvägsplan är inte lika hög som i ett bygglovsärende. Det innebär att den enskilde genom att överklaga planen enligt väglagen eller banlagen inte kan få detaljfrågorna prövade på samma sätt som hade varit möjligt vid överklagande av ett bygglov. Betydelsen härav bör dock inte överdrivas eftersom motsvarande gäller för den enskilde om kommunen beslutar att ta bort ett krav på bygglov genom en detaljplan.

För att en väg- eller järnvägsplan med denna typ av bestämmelser ska kunna fastställas måste alltid kommunen gå med på att frågan ska få avgöras genom den aktuella planen. Ett sådant besked kan kommunen ge genom det yttrande över väg- eller järnvägsplanen som kommunen ska avge i samrådet. Om kommunen inte går med på detta, ska lovfrågorna prövas av kommunen i särskild ordning på normalt sätt.

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

Bilaga 2

bygglovpliktens omfattning regleras i detaljplan ska frågan inte regleras i väg- eller järnvägsplan.

4. Författningskommentarer

Nedan redovisas specialmotiveringar till gällande bestämmelser i PBL som avser "reglerad samordning" (se kap. 3 i denna rapport). Allmänna författningskommentarer har redovisats ovan. Författningskommentarer till från 1 jan. 2013 giltig väglag och lag om byggande av järnväg redovisas i bilagorna 3 och 4.

4 kap. 34 § PBL

Ur prop. 2009/10:170, 28 kap. "Författningskommentarer"

4 kap. 34 §

Innehållet i paragrafen överensstämmer i princip med 5 kap. 18 § andra och tredje styckena i den nuvarande lagen. Bestämmelsen är dock ändrad för att förtydliga vilka bestämmelser i 6 kap. miljöbalken som är tillämpliga för redovisningen i planbeskrivningen beroende på om genomförandet av planen rent generellt kan antas få en betydande miljöpåverkan respektive om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för en i *andra stycket* uppräknad verksamhet. Ändringarna innebär inte någon ändring i sak jämfört med nuvarande reglering. *Första stycket* avser genomförandet av EU:s direktiv om miljöbedömningar av planer och program (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan) och *andra stycket* avser genomförandet av EU:s MKB-direktiv om vissa projekt (rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

Paragrafen har getts en annan språklig utformning än *Lagrådet* har föreslagit eftersom Lagrådets förslag skulle ge bestämmelsen en annan betydelse än den avsedda.

Ur prop. 2011/12:118, kap. 10.8 "Författningskommentarer, Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen, (2010:900)"

4 kap. 34 §

I paragrafen regleras sedan tidigare, genom hänvisningar till miljöbalken, vilka krav som uppställs på miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Den som avser att bygga en spårväg eller en tunnelbana ska i fortsättningen få välja att utföra planeringen enbart enligt plan- och bygglagen (2010:900). Att denna valmöjlighet finns framgår av 1 kap. 1 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. För att de krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar som uppställs i EU-rätten när det gäller spårvägs- och tunnelbaneprojekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska uppfyllas, kompletteras uppräknningen i förevarande paragraf med spårväg och tunnelbana.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 7.4.4.

5 kap. 7 § PBL

Ur prop. 2009/10:170, 28 kap. "Författningskommentarer"

5 kap. 7 §

Paragrafen saknar delvis motsvarighet i nuvarande reglering.

Bilaga 2

Första punkten motsvarar innehållet i de nuvarande bestämmelserna om s.k. enkelt planförfarande i 5 kap. 28 § (jfr föreslagna 15 § och 18 § andra stycket). Även framöver ska det vara möjligt att tillämpa ett sådant förfarande. Det förtydligas dock att ett sådant enkelt planförfarande inte kan användas om förslaget kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Andra punkten är ny. I den föreslås ett förenklat och samordnat förfarande om detaljplanen enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Som framgår av föreslagna 16 § innebär detta för det första att kommunen ges en möjlighet att hoppa över samrådet om det för exakt samma verksamhet pågår en parallell tillståndsprövning enligt miljöbalken. I de fall tillståndsprövningen redan är avslutad, bör en förutsättning för att hoppa över samrådet vara att den miljökonsekvensbeskrivning som finns i tillståndsärendet är tillräcklig i förhållande till de krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning för en plan, fortfarande är aktuell samt att samråd har skett i det andra ärendet med alla som omfattas av krav på samråd enligt plan- och bygglagen. Om förutsättningarna för det förenklade förfarandet brister endast i det avseendet att samråd inte har skett i det andra ärendet med alla de som omfattas av samråd enligt plan- och bygglagen, bör det vara tillräckligt att detaljplaneärendet kompletteras genom att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet. För det andra kan enligt föreslagna 19 § andra stycket och 21 § andra stycket även kungörelsen inför granskningen av planförslaget kunna förenklas. För det tredje bör kommunen i enlighet med föreslagna 23 § andra stycket kunna förenkla den slutliga granskningen av ett planförslag genom att hänvisa till handlingarna i tillståndsärendet i den mån informationen finns där. Kommunens granskningsutlåtande över de synpunkter som har kommit in under granskningstiden och kommunens förslag med anledning av synpunkterna bör också avse de synpunkter som har kommit in i det andra ärendet. För att säkerställa att det har skett en planmässig bedömning, bör en grundläggande förutsättning för ett förenklat planförfarande i dessa fall vara att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Sakägarnas intressen i de delar som gäller verksamhetens miljöeffekter bör kunna anses beaktade genom tillståndsprövningen enligt balken. Andra eventuella konsekvenser för vissa sakägare bör framgå av de planbeskrivningar som även i dessa fall måste upprättas och vara tillgängliga för yttranden. Sakägare bör därför ha lika goda möjligheter att bevaka sina intressen som vid de hittillsvarande dubbla förfarandena.

Tredje punkten är ny. I den föreslås ett förenklat förfarande om detaljplanen enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en arbetsplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I dessa fall bör förfarandet kunna förenklas på samma sätt som det kan i förhållande till tillståndsärenden enligt miljöbalken i andra punkten.

Bestämmelserna om enkelt planförfarande är inte tvingande, utan ger endast kommunen en möjlighet att förenkla sitt planarbete. För samtliga situationer bör en förutsättning vara att planförslaget ska vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.

Den språkliga utformningen av paragrafen överensstämmer i huvudsak med *Lagrådets* förslag.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.4 och 20. Prop. 2009/10:170 s. 442

*Ur prop. 2011/12:118,
kap. 10.8 "Författningskommentarer, Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen,
(2010:900)"*

Bilaga 2

5 kap. 7 §

Ändringen görs med anledning av ny terminologi i väglagen (1971:948).

Begreppet arbetsplan ersätts av vägplan.

5 kap. 16 § PBL

Ur prop. 2009/10:170, 28 kap "Författningskommentarer"

5 kap. 16 §

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande reglering och behandlar hur samråd ska ske med ett sådant planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 (se kommentar till 7 §). Bestämmelsen motiveras i avsnitt 11.4.

Paragrafen har getts en annan språklig utformning än *Lagrådet* har föreslagit eftersom Lagrådets förslag skulle ge bestämmelsen en annan betydelse än den avsedda.

Ur prop. 2011/12:118,

kap. 10.8 "Författningskommentarer, Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen, (2010:900)"

5 kap. 16 §

"I paragrafens första stycke punkt 1 ersätts begreppet miljökonsekvensbeskrivning av utredning. Ändringen är en följd av föreslagna ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att en miljökonsekvensbeskrivning endast behöver upprättas om vägen eller järnvägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr 16 a § tredje stycket 3 väglagen och 2 kap. 9 § tredje stycket 3 lagen om byggande av järnväg).

Ändringen i paragrafen görs för att möjliggöra tillämpning av undantaget från samrådsskyldigheten när detaljplanen avser en väg eller järnväg som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En förutsättning för att paragrafen ska kunna tillämpas är dock att den utredning som finns i väg- eller järnvägsärendet är tillräcklig och fortfarande aktuell för detaljplaneärendet."

5 kap. 17 § 1 st PBL

Ur prop. 2009/10:170, 28 kap. "Författningskommentarer"

"5 kap. 17 §

Första stycket motsvarar innehållet i 5 kap. 21 § andra stycket och 5 kap. 28 § i den nuvarande lagen med språkliga ändringar och förtydliganden.

I *andra stycket* anges hur samrådsredogörelsen ska utformas om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Innehållet i paragrafen överensstämmer i princip med 5 kap. 18 § andra stycket i den nuvarande lagen men har begränsats till att avse utformningen av samrådsredogörelsen med hänvisning till den bestämmelse i 6 kap. miljöbalken som handlar om detta.

Paragrafen har getts en annan språklig utformning än *Lagrådet* har föreslagit eftersom Lagrådets förslag skulle ge bestämmelsen en annan betydelse än den avsedda."

Bilaga 2

5 kap. 21 § 1 PBL

Ur prop 2009/10:170, 28 kap. "Författningskommentarer"

"5 kap. 21 §

Första stycket överensstämmer med 5 kap. 26 § första stycket i den nuvarande lagen med språkliga ändringar och med konsekvensändringar dels då nuvarande utställning ersätts med en granskning, dels med anledning av att genomförandebeskrivningen liksom miljökonsekvensbeskrivningen i 4 kap. 31, 33 och 34 §§ föreslås vara en del av planbeskrivningen. En hänvisning görs till sådant underlag som avses i 8–10 §§ dvs. grundkarta, fastighetsförteckning och program för planen.

Andra stycket är nytt och innebär att kommunen i fall som avses i 7 § 2 eller 3 och om kunsköret har samordnats får fullgöra sin skyldighet att hålla förslaget tillgängligt genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig om informationen finns i det ärendet (se kommentaren till 7 §). Denna ändring behandlas i avsnitt 11.4.

Lagrådet har föreslagit en annan språklig utformning av paragrafen (jfr kommentarerna till 15 och 16 §§)."

5 kap. 23 § 1 PBL

Ur prop. 2009/10:170, 28 kap. "Författningskommentarer"

5 kap. 23 §

Första stycket överensstämmer med innehållet i 5 kap. 27 § första stycket i den nuvarande lagen med den ändringen att "utställningstiden" ersätts med "granskningstiden". Kommunens utlåtande benämns granskningsutlåtande. Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 11.3.

Andra stycket är nytt och behandlar vad som ska gälla för sådant detaljplaneförslag som avses i 7 § 2 eller 3.

Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 11.4.

Paragrafen har getts en annan språklig utformning än *Lagrådet* har föreslagit eftersom Lagrådets förslag skulle ge bestämmelsen en annan betydelse än den avsedda.

Bilaga 3

Sammanställd av Järda Blix, 20131011

Genomgång av bestämmelser gällande miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar vid byggande av vägar och järnvägar samordnat med planering enligt PBLFörkortningar:

MB	Miljöbalken (1998:808)
MKBF	Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Vägl	Väglag (1971:948)
Vägf	Vägförordning (2012:707)
LBJ	Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
FBJ	Förordning (2012:708) om byggande av järnväg
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)

Kommentar:

Regeringen har föreslagit ett nytt 6 kap. miljöbalken. Förslaget var på remiss hösten 2012, men några förändringar hade ännu inte trätt i kraft då denna vägledning togs fram. Hösten 2012 lämnade också EU-kommissionen ett förslag till ändring av det s.k. MKB-direktivet (direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
Tillämpliga bestämmelser		
När krävs MKB?	6 kap. 1 MB "En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En sådan beskrivning skall finnas även vid tillåtighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande. Att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas när en myndighet eller kommun gör en miljöbedömning av en plan eller ett program följer av 12 §. Lag (2004:606)." 6 kap. 2 § MB "Om det behövs för att miljöpåverkan skall kunna bedömas, får regeringen föreskriva att det skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning 1. i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön skall beaktas vid lagens tillämpning, 2. i särskilda ärenden av annat slag inom miljöbalkens område än som avses i 1 §."	6 kap. 11 § 1 stycket MB "När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall myndigheten eller kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan." 6 kap. 11 § 3 stycket MB: Regeringen får meddela föreskrifter om vilka slags planer och program som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt om undantag från kravet på miljöbedömning. Regeringen får också meddela föreskrifter om samråd i samband med bedömningen av om en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. 6 kap. 12 § 1 st MB Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § ska myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas. 4 § MKBF "Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken ska genomförandet av en plan, ett program eller en ändring i en plan eller ett program antas medföra en betydande miljöpåverkan om 1. genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
3 § MKBF Anger verksamheter/åtgärder som alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan. I fråga om andra verksamheter/åtgärder ska länsstyrelsen med stöd av kriterierna i bilaga 2 till förordningen besluta om huruvida den kan antas medföra betydande miljöpåverkan. 2 kap 9–11 §§ LBJ, 16 § VägL Vägplan respektive järnvägsplan ska innehålla en MKB om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. 3 kap 9 § VägF, 9 § FBJ Hänvisning till MKBF i fråga om vilka verksamheter och åtgärder som ska antas medföra betydande miljöpåverkan. 8 § 2 st LBJ, 16 § 2 st VägL Om ett projekt ska tillätlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § MB ska ärendet innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillätlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för järnvägsplan i 2–4, 7 och 12 §§ LBJ respektive vägplan i 15, 15c och 17 §§ VägL tillämpas. 16a § 3 st 3 VägL, 2 kap 9 § 3 st 3 LBJ Om ett väg- eller järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska vägplanen/järnvägsplanen, istället för en MKB, innehålla uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön. En sådan redovisning ska innehålla uppgifter om miljöförutsättningarna i det område som kan komma att påverkas av den planerade vägen/järnvägen, de förändringar i miljökvalitet som projektet kan medföra och vad dessa förändringar bedöms innebära för människors hälsa och miljön (3 kap. 12 § VägF, 11 § FBJ).		innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, eller 2. planen, programmet eller ändringen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § första stycket eller i bilaga 3 till denna förordning och är a) en översiktsplan enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900), b) en plan för tillförsel, distribution och användning av energi enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, c) en avfallsplan enligt 15 kap. 11 § miljöbalken, d) ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken, e) en länsplan enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, eller f) en annan plan eller ett annat program som utarbetas för jord- eller skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, regional utveckling, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism, fysisk planering eller markanvändning. I fråga om detaljplaner enligt plan- och bygglagen eller andra planer och program som avses i första stycket och som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå ska, trots första stycket, genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att så är fallet. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen gör endast mindre ändringar i sådana planer och program som avses i första stycket. Förordning (2011:370). MKBF bil 4 1. Planens eller programmets karaktäristiska egenskaper I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet a) anger förutsättningarna för verksamheter eller åtgärder när det gäller plats, art, storlek och driftförhållanden eller genom att fördela resurser, b) har betydelse för andra planers eller programs miljöpåverkan, c) har betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling, d) innebär miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, eller e) har betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning. 2. Typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat, i bedömningen skall särskilt beaktas a) sannolikheten, varaktigheten och frekvensen av påverkan och möjligheten att avhjälpa den, b) påverkans totaleffekt.

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
		c) påverkans gränsoverskridande art, d) riskerna för människors hälsa eller för miljön, e) påverkans storlek och fysiska omfattning, f) vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljökvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen, och g) påverkan på områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus.” 5 § MKBF ”När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program som omfattas av 6 kap. 11 § miljöbalken men inte av 4 § denna förordning skall genomförandet av planen, programmet eller ändringen antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om 1. planen, programmet eller ändringen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön, och 2. myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.” 7 § MKBF ”Bestämmelserna i 4–6 §§ gäller inte 1. planer och program som endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten, 2. finansiella planer eller budgetplaner och budgetprogram.” 4 kap 34 § PBL ”Om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken. Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för 1. industriändamål, 2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse, 3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, 4. en hamn för fritidsbåtar, 5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse.

Bilaga 3

Sammanställd av Järda Blix, 20131011

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
		6. en permanent campingsplats, 7. en nöjespark, 8. en djurpark, 9. en spårväg, eller 10. en tunnelbana.”
Syfte	6 kap. 3 § MB "... identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en verksamhet som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.”	6 kap. 11 § 2 st MB "Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.”
Samråd och informationskrav	6 kap. 4 § 1 st 2 MB Av bestämmelsen följer att samråd ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten, de enskilda som kan antas bli särskilt berörda, de övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda, om projektet ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt MKB-förordningen eller om länsstyrelsen enligt 6 kap. 5 § MB beslutat att projektet ska antas medföra betydande miljöpåverkan. 14 a § Vägl, 2 kap. 2 § LBj: Den som avser att bygga en väg/järnväg ska under arbetet med att upprätta en vägplan/järnvägsplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om vägplanen/ järnvägsplanen har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Om vägen/järnvägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska 1. samråd också ske med de övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda, och 2. samrådet även avse innehåll i och utformning av sådan miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas tillsammans med vägplanen/järnvägsplanen 3 kap. 8 § Vägl, 8 § FBJ Innan frågan om betydande miljöpåverkan enligt 15 § Vägl respektive 2 kap. 4 § LBj lämnas till länsstyrelsen för beslut ska den som avser att bygga vägen/järnvägen genom brev, kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt	6 § MKBF "Vid bedömningen av om genomförandet av en plan eller ett program som avses i 4 § andra stycket eller 5 § ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten eller kommunen ge den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet tillfälle att yttra sig. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda statliga förvaltningsmyndigheter. Myndighetens eller kommunens bedömning i frågan om en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska redovisas i plan- eller programärendet och göras tillgänglig för allmänheten.” 6 kap. 13 § 2 st MB "Innan en myndighet eller kommun bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen, ska myndigheten eller kommunen samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda statliga förvaltningsmyndigheter.” 6 kap. 14 § MB "Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § skall göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa skall ges skälig tid att yttra sig.”

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
	sätt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig. Det ska också framgå var handlingar om projektet hålls tillgängliga.	8 § MKBF "För planer och program som kräver samråd enligt 6 kap. 14 § miljöbalken skall den myndighet eller kommun som upprättat miljökonsekvensbeskrivningen tillgängliggöra information om 1. hur berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten och andra intresserade kan ta del av miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program, och 2. hur och inom vilken tidsram synpunkter kan lämnas. Om ett förslag till plan eller program kräver samråd enligt både 6 kap. 14 § miljöbalken och annan författning skall berörda myndigheter och kommuner sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang." 6 kap. 15 § MB Om en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § avser en plan eller ett program vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, skall den myndighet som regeringen bestämmer sända beskrivningen och förslaget till plan eller program till den berörda staten. Sådan information skall också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan begär det. Om den berörda staten begär det, skall samråd ske avseende den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan. 6 kap. 16 § st 2 MB Myndigheten eller kommunen ska informera berörda kommuner och myndigheter, allmänheten samt de stater som avses i 15 § om att planen eller programmet har antagits samt göra sammanställningen och planen eller programmet tillgängliga för dem. 6 kap. 17 § MB "Regeringen får meddela föreskrifter om hur samråd och information enligt 14–16 §§ skall ske." 3 kap. 8 § PBL "Om planförslaget kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken, ska kommunen låta det bli föremål för samråd och granskning på ett sätt som uppfyller också kraven i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken. Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättas ska den finnas tillsammans med planförslaget." 5 kap. 11 § 2 st PBL: "Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller

Bilaga 3

Sammanställd av Järda Blix, 20131011

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
		bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.” 5 kap. 17 § 2 st PBL ”Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i 6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken.”
Länsstyrelsens roll	Under samrådet: 14 b VägL, 2 kap 2 § 3 st LBJ Samråda om lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen 15 § VägL och 2 kap 4 § LBJ Länsstyrelsen ska under samrådet pröva om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Prövningen ska göras av den länsstyrelse inom vars område projektet huvudsakligen ska utföras efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Länsstyrelsen får inte besluta i ärendet innan den som avser att bygga vägen/järnvägen har gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig enligt 3 § andra stycket LBJ respektive 14 c § andra stycket VägL . Tillåtlighetsprövning Vägl 16 Lbj 2 kap 8 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs. Granskning av väg- eller järnvägsplanen 16b § VägL/10 § LBJ En miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken . Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs enligt 17 § VägL eller 12 § LBJ .	6 kap. 13 § 2 st och 6 kap. 14 § MB Delta i avgränsningssamråd och ges möjlighet att yttra sig. Se ovan under ”Samråd”. 6 § MKBF Yttrande. Se ovan under ”Samråd”.
MKB:ns innehåll	16, 16b §§ VägL och 2 kap. 8, 10 §§ LBJ hänvisar till 6 kap. 7 § MB: ”Miljökonsekvensbeskrivningen ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §. Om verksamheten eller åtgärden omfattas av samrådskravet i 4 § 1 st 2 ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla 1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning 2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5	6 kap. 12 § MB ”Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmens syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas. Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla 1. en sammanfattning av planens eller programmens innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
	kap. inte följs 3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljö och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, 4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och 5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4. När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4 får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas. För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 ska en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen. ”	2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs, 3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt, 4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön, 5. en beskrivning av hur relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet, 6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, for- och kulturlämnningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter, 7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan, 8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes, 9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och 10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–9.” 6 kap. 13 § 1 st MB ”En miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till 1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap, 2. planens eller programmetts innehåll och detaljeringsgrad, 3. allmänhetens intresse, och 4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder.”
Kungörande och Granskning	17 § VägL, 2 kap. 12 § 1 st LBJ Den som avser att bygga en väg/järnväg ska kungöra förslaget till vägplan/järnvägsplan och underlaget till denna och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats, ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 8 § första stycket <i>miljöbalken</i>. 17a § VägL, 2 kap. 13 § LBJ Om förslaget enbart avser ändring av vägplan/järnvägsplan för ett vägbygge/järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt behöver förslaget kungöras och granskas endast om ändringen kan antas medföra en	6 kap. 14 § MB ”Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § skall göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa skall ges skälig tid att yttra sig.”

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
	betydande miljöpåverkan.	
Godkännande/Beslutsfattande	16 VägL, 2 kap. 8 § 3 st LBJ (avser tillätlighetsprövning) För projekt som ska tillätlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § MB ska miljökonsekvensbeskrivningen uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs 16b § VägL, 2 kap. 10 § 2 st LBJ En miljökonsekvensbeskrivning som utgör underlag för en vägplan/jämvägsplan ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken och ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs enligt 17 § VägL/12 § LBJ	6 kap. 16 § MB Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, ska den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd enligt 14 och 15 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. När planen eller programmet har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa 1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, 2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats, 3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och 4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.
Om samordning	6 kap. 22 § MB: "Myndigheter och kommuner skall sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i detta kapitel." 16 c § VägL och 2 kap. 11 § LBJ Det behövs ingen MKB som är särskilt upprättad för vägplanen/jämvägsplanen om 1. vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt PBL, och 2. MKB:n i detaljplaneärendet tas in i vägärendet och är aktuell och tillräcklig för det ärendet. 17 § 2 st VägL och 2 kap. 12 § 2 st LBJ Om ett förslag till vägplan/jämvägsplan enbart avser åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt PBL får kungörandet av förslaget samordnas med det kungörande som ska ske i detaljplaneärendet.	6 kap. 22 § MB: "Myndigheter och kommuner skall sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i detta kapitel." 8 § st 2 MKBF "Om ett förslag till plan eller program kräver samråd enligt både 6 kap. 14 § miljöbalken och annan författning skall berörda myndigheter och kommuner sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang." 4 kap. 35 § PBL "Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 § 2 eller 3 och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet." 5 kap. 16 § PBL "För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och 1. den utredning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller 2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §"

	Projekt-MKB, Miljökonsekvensbedömning	Plan-MKB, Miljöbedömning
		I ett fall som avses i första stycket 2 år det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet. Lag (2012:444). 5 kap. 17 § 1 st PBL "Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlad för alla synpunkter som har kommit fram (samaradsredogörelse). För ett planförslag som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §." 6 kap. 16 § MB "Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, skall den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd enligt 14 och 15 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. När planen eller programmet har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa 1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, 2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats, 3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och 4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför." 6 kap. 18 § MB "När en plan eller ett program har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande faktiskt medför. Detta skall göras för att myndigheten eller kommunen tidigt skall få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas."
MKB:ns inverkan på ärendet	Hur MKB:n ska inverka på ärendet framgår inte uttryckligen av 6 kap. MB. Av lagens förarbeten (prop. 1997/98:45, del 1, s. 271 f) framgår dock att även när det gäller projekt-MKB ska miljökonsekvensbedömningsprocessen inverka på resultatet till gagn för miljön. "För att uppnå syftet med miljökonsekvensbeskrivningar måste frågor om påverkan på miljön komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Konsekvenserna för miljön skall från början inverka på de avvägningar och förhandlingar som föregår ett beslut."	
Uppföljning		

Att samordna kommunernas fysiska planering med planeringsprocesserna för att bygga vägar och järnvägar är centralt för en hållbar samhällsutveckling. I nya plan- och bygglagen som trädde i kraft i maj 2011 förstärktes möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och planering för transportinfrastruktur.

Syftet med denna rapport är att bidra till en bättre gemensam kunskapsbas och förståelse för samordning mellan systemen. Det är Boverkets förhoppning att kunskapsöversikten ska inspirera till, och underlätta, arbete med samordning i konkreta planeringsprojekt, samt att erfarenheter från dessa kan ge inspel till utveckling av metoderna. Kunskapsöversikten är framtagen i samråd med representanter från Trafikverket och Sveriges kommuner och landsting, SKL.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18
Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se