

Yttrande över "Trafikverkets rapport: Regeringsuppdrag Utredning om förenklingar vid åtgärder på det nationella och regionala vägnätet"

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker Landsbygds- och infrastrukturdepartementets remiss "Trafikverkets rapport: Regeringsuppdrag Utredning om förenklingar vid åtgärder på det nationella och regionala vägnätet".

Boverkets synpunkter

Boverket anser att förslaget inte är genomförbart ur praktisk och juridisk synpunkt. Redogörelsen för gällande rätt är i relevanta delar felaktig. Förslaget leder inte till mer effektiva och snabba planerings- och genomförandeprocesser för åtgärder på allmän väg. Det finns snarare en risk att dagens planläggningsprocess blir mer komplicerad och att olika aktörers roller, mandat och ansvar blir otydligt, vilket riskerar att förlänga planprocesserna.

4.1.1 Väglagen kontra plan- och bygglagen

Som beskrivs på sid. 17 i Trafikverkets rapport finns det inget krav på att vägåtgärder ska omfattas av både vägplan enligt väglagen (1971:948) och detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Kommunens allmänna ansvar för detaljplaneringen samt det så kallade detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 § PBL innebär visserligen att kommunen behöver bedöma om en detaljplan krävs när en vägåtgärd ska vidtas. Om kommunen bedömer att så inte är fallet, finns det inget som hindrar att åtgärden vidtas endast med stöd i en vägplan. Prövning enligt både PBL och väglagen kan alltså bara förekomma i de fall kommunen bedömt att detaljplan ska tas fram för en vägåtgärd som ska prövas i en vägplan. Det ska också tilläggas att behovet av samordning med mera enligt 4 kap. 2 § 1 PBL naturligen minskar i de fall en vägåtgärd enbart prövas genom en vägplan, eftersom sådana aspekter då prövas i vägplanen.

I övrigt anser Boverket att det inte finns några hinder i PBL eller väglagen för att samordna processerna för väg- respektive detaljplan. Tvärtom finns uttryckliga möjligheter till detta i PBL (jfr 5 kap. 7 a § PBL) och i väglagen (jfr 15 b, 16 c och 17 §§ väglagen). Eftersom prövningsobjektet är detsamma och processerna är likartade bör vinsterna, tidsmässigt och resursmässigt, vara goda vid ett sådant så kallat samordnat förfarande. Att sakägarkretsen alltid skulle vara olika för väg- och detaljplan, så som antyds på sid. 41 i rapporten, är felaktigt. I de fall Trafikverket inte förmår att prioritera sina resurser för att gå i takt med den kommunala planeringen uteblir dock de fördelar som ett samordnat förfarande med parallella processer enligt väglagen och PBL skulle innebära.

4.2 Långa ledtider i Trafikverkets processer

Trafikverket beskriver att den fråga som kommunerna framför allt ser som problematisk är att Trafikverkets prioritering av resurser, ekonomiska och personella, är i otakt med den kommunala planeringen och kommunernas behov av insatser från Trafikverket.

Ett förfarande där kommunen skulle ansvara för planläggning av vägåtgärder med stöd av PBL skulle fortsatt innebära flera kritiska punkter där glapp mellan kommunernas och Trafikverkets prioritering kan uppstå. Att vägåtgärder planläggs med stöd av PBL skulle således inte innebära någon lösning på det problem som kommunerna ser som mest betydande.

6.2 Författningskommentar

Som beskrivs i rapporten på sid. 31 är det kommunen som ska bekosta åtgärden om den är en konsekvens av kommunal exploatering. Den slutliga finansieringen av åtgärden kan med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 39 och 40 §§ PBL komma att delas mellan byggherre, fastighetsägare och kommunen. Förslaget till författningsförändring gör att planprocessen kan bli mer omfattande och kan ta längre tid än idag. Detta skulle innebära högre kostnader, inte minst för den del av nä-ringslivet som är involverad i samhällsbyggandet.

6.3.1 Åtgärden initieras av kommunen

Vissa skrivningar i rapporten antyder att i de fall förslaget ska tillämpas så ska detaljplanen inte bara uppfylla PBL utan även väglagen (jfr sid. 32). En detaljplan ska dock prövas mot PBL och inte mot väglagen. Trafikverkets författningsförslag innebär heller ingen skyldighet för kommunen att beakta väglagens bestämmelser vid detaljplanering enligt PBL. Det faktum att Trafikverket i de fall som avses i förslaget innehar vägrätt och har ett nationellt ansvar för trafikfrågor eller kan ha tecknat ett avtal med kommunen ändrar inte detta.

Författningsförslaget ska enligt rapporten genomföras enligt en process där kommunen gör detaljplanen och tar fram allt underlag, säkerställer markåtkomst, bekostar planen och vägåtgärden, medan Trafikverket får rollen att "säkerställa" att förutsättningarna enligt förslaget om undantag från vägplan tillgodoses, vilket bland annat omfattar frågan om planen kan antas medföra en

betydande miljöpåverkan och endast har lokal trafikpåverkan. Trafikverkets bedömningar ska få effekt genom avtal med kommunen samt genom myndighetens möjlighet att överklaga detaljplaner i egenskap av innehavare av vägrätt. Enligt rapporten ger detta Trafikverket tolkningsföreträde i fråga om förslagets tillämplighet.

Eftersom inget bindande beslut tas kan Trafikverket dra tillbaka sin bedömning när som helst under processens gång och även efter att detaljplanen antagits. Inträffar en sådan situation bedömer Boverket att hela ansvaret för att genomföra detaljplanen hamnar på kommunen. I ett sådant läge kan kommunen dock inte uppfylla sitt ansvar enligt 6 kap. 18 § PBL eftersom åtgärden kräver en vägplan. Det framstår som att Trafikverkets avsikt är att möjligheten till tillbakadragande ska användas som påtryckning på kommunen för att myndighetens synpunkter ska tillgodoses i planarbetet. Samtidigt redogör rapporten för ett stort antal utredningar som kommunen behöver ta fram i ett tidigt skede för att Trafikverket ska kunna göra bedömningen. Det kan vara svårt att tidigt i planeringsprocessen ha tillgång till ett så omfattande material för en enskild aspekt. Resultatet skulle också kunna bli att ett stort antal utredningar tas fram i onödan om Trafikverket skulle dra tillbaka sitt medgivande i ett sent skede. Utredningarna kan även i de fall en detaljplan kommer till stånd behöva revideras senare i processen, vilket ökar kommunens utredningsbörda. Vad den föreslagna konstruktionen skulle ha för fördelar jämfört med ett tydligt beslut i tidigt skede av detaljplaneprocessen är svårt att förstå. Det saknas också en redogörelse för hur förslaget förhåller sig till Trafikverkets skyldighet att genomföra allmän plats enligt 6 kap. 18-19 §§ PBL.

Boverket anser vidare att det vore olämpligt om Trafikverket gavs en roll att bedöma om en detaljplan uppfyller bestämmelser enligt PBL, till exempel avseende miljöbedömningen. Statens företrädare i den kommunala planeringen är länsstyrelsen (11 kap. 10 och 11 §§ PBL). Länsstyrelsen ansvarar bland annat för att samordna statens intressen i detaljplaneringen. Att Trafikverket skulle ges i uppgift att granska detaljplaner i egenskap av ansvarig sektorsmyndighet för trafikfrågor strider mot den fördelning av roller och ansvar mellan stat och kommun som slagits fast i PBL. Exempelvis kan förslaget leda till att kommunen kan få olika besked avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning från två olika statliga myndigheter.

Det ska också anmärkas att när Trafikverket överklagar en detaljplan gör myndigheten det som enskild part och inte som företrädare för det allmänna, se NJA 2021 s. 65. Att Trafikverket företräder det allmänna som sektorsmyndighet för trafikfrågor kan alltså inte i sig ge klagorätt. Det kan starkt ifrågasättas om frågan om en välgång även kommer kräva vägplan ens är en detaljplanefråga. Enbart att ett avtal inte har tecknats med Trafikverket torde inte vara ett sakligt skäl enligt PBL som skulle kunna leda till att en domstol upphäver detaljplanen efter överklagande.

Förslaget är därför varken juridiskt eller praktiskt genomförbart.

8.1 Plan- och bygglagen

Boverket avstyrker förslaget att myndigheten ska få i uppdrag att utreda de ändringar som kan krävas i PBL. Visserligen har Trafikverket angett att Boverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla PBL för att förslaget ska kunna genomföras. Boverket anser dock att det vore olämpligt att införa reglering i PBL som innebär att en detaljplan ska uppfylla väglagens bestämmelser.

I detta ärende har generaldirektör Nancy Mattsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Lars Lennwall. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, avdelningschef Lennart Andersson, enhetschef Sonia Andersson, expert Camilla Burén och jurist Karl Evald deltagit.

Nancy Mattsson
generaldirektör

Lars Lennwall
jurist

Kopia till:
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se
helen.ekstam@regeringskansliet.se