

Kommittédirektiv



Effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur

Dir.
2009:16

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 2009

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras. Utredningsarbetet ska även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10).

De förslag till effektivisering som kommittén lägger fram ska tillgodose kraven på demokratiskt inflytande och rättssäkerhet för enskilda som berörs av planeringsprocessen. Vidare ska tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för berörd allmänhet. Behovet av hänsyn till miljön och miljökvalitetsmålen samt till andra samhällsmål ska tillgodoses.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som behövs för att bl.a.

- förkorta ledtiderna fram till färdig anläggning,
- förbättra samverkan mellan involverade aktörer,
- förbättra samordningen med övrig fysisk planering, och
- förtydliga kopplingar till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

Bakgrund

En väl fungerande infrastruktur är en grundförutsättning för att bedriva företagsverksamhet, skapa fler jobb och för att åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt och välfärd i alla delar av landet.

De behov och förväntningar som finns i samhället innebär ökade krav på att snabbt och effektivt genomföra de förbättringar av transportinfrastrukturen som är nödvändiga. Infrastrukturplaneringen behöver effektiviseras så att transportinfrastrukturen snabbare kan utvecklas för att på ett långsiktigt hållbart sätt möta behoven hos näringsliv, medborgare och samhälle i olika delar av landet för att främja samhällsekonomiskt effektiva lösningar.

Planeringsprocessen för byggande av järnvägar och vägar regleras i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg respektive väglagen (1971:948). Lagen om byggande av järnväg trädde i kraft 1996, som en följd av att satsningarna på utveckling av järnvägsnätet förstärkt behovet av att skapa en lagstiftning för järnvägsplanering. Reglerna i lagen ska tillämpas även för tunnelbana och spårväg. Vägslagstiftningen fick sin nuvarande form 1971 och ändrades 1987 genom anpassning till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och plan- och bygglagen (1987:10). Förändringar i båda lagarna gjordes 1999 vid tillkomsten av miljöbalken för att ge en tydlig koppling till denna.

Flygplatser prövas som miljöfarlig verksamhet av miljödomstol enligt 9 kap. miljöbalken medan nya allmänna hamnar och allmänna farleder prövas av Sjöfartsverket enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Det är emellertid framför allt i samband med utbyggnad av järnvägar och vägar som planeringsprocessens längd ofta har diskuterats.

En målsättning med järnvägs- och vägslagstiftningen är att ge förfarandet vid järnvägs- och vägbyggen en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Planeringsprocessen syftar till att förankra planeringen av järnvägar och vägar i den regionala planeringen och i kommunernas pla-

nering samt till att ge goda möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden. Vidare syftar planeringsprocessen till att göra avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen samt till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

Det upplevs emellertid av många att planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur har blivit komplicerad och att ledtiderna i många fall är alltför långa, vilket bl.a. kan leda till ökade samhällsekonomiska kostnader. Önskemål framförs därför om att bl.a. påskynda och förkorta processerna.

Uppdraget att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur

Ett förändrat eller nytt regelverk för den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska utformas så att det bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås och stödjer tillämpningen av den s.k. fyrstegsprincipen. Det ska också innebära en förbättrad samordning mellan de olika planeringssystemen för transportinfrastruktur och övrig fysisk planering. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. Först prövas åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt. I ett andra steg studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon. I steg tre undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader av bl.a. vägar och järnvägar, medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs i steg fyra.

Kommittén ska se över planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras, t.ex. genom kortare ledtider och förbättrad samverkan och samordning. Översynen ska även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10). Kommittén ska

beakta förenklingsperspektivet i samtliga förslag som kommittén lämnar.

De förslag till effektivisering av processen som kommittén lägger fram ska säkerställa ett demokratiskt inflytande i planeringsprocessen samt tillgodose rättssäkerheten för enskilda som berörs och säkerställa tillräcklig insyn och möjligheter till inflytande för berörd allmänhet. Behovet av hänsyn till miljön och miljö kvalitetsmålen samt till andra samhällsmål ska tillgodoses.

Det står även kommittén fritt att analysera och föreslå effektiviseringsåtgärder som kan ske inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Inom områden som överlappar utredningsuppdragen till Miljöprocessutredningen (M 2007:04, dir. 2007:94), Utredningen om ny kollektivtrafik (N 2008:3, dir. 2008:55) och Trafikverksutredningen (N 2008:06, dir. 2008:90) begränsas kommitténs uppdrag till frågor som ligger utöver de förslag som regeringen har att ta ställning till med anledning av kommande eller ännu inte omhändertagna betänkanden. På samma sätt begränsas uppdraget avseende förslag till ändringar i plan- och bygglagen till sådana frågor som ligger utöver de förslag som regeringen har att ta ställning till i en kommande proposition med förslag till en förändrad plan- och bygglagstiftning under 2009.

Hur kan ledtiderna fram till färdig anläggning förkortas?

Beslutsprocesserna för byggande av transportinfrastruktur bör vara utformade så att de är effektiva och ändamålsenliga. Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb och medverkar till att angelägna samhälls-åtgärder som utbyggnad av samhällsekonomiskt effektiv infrastruktur kan genomföras utan att det tar alltför lång tid. Samtidigt är det nödvändigt att besluten är demokratiskt förankrade och att de som påverkas av dem har möjlighet att framföra synpunkter och kan överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs.

Förslag till förenklingar med liknande syfte har presenterats av Miljöbalkskommittén (M 1999:03), som hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts, se SOU 2003:124.

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) framhåller regeringen bl.a. att planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur bör effektiviseras i syfte att korta ledtiderna fram till färdig anläggning. Det finns flera exempel på järnvägs- och vägprojekt där planeringsarbetet och beslutsprocessen från begäran om tillåtlighetsprövning till lagakraftvunnen järnvägs- eller arbetsplan tagit 6–8 år. Farhågor om att angelägna investeringar i transportinfrastruktur försenas i onödan genom ett allt för utdraget beslutsförfarande, med ökade kostnader som följd, har bl.a. framförts vid ett seminarium som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) arrangerade den 16 december 2008 och i samband med intervjuer som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) låtit genomföra under december 2008 och januari 2009.

Kommittén ska därför

- analysera beslutsprocesserna enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, plan- och bygglagen samt miljöbalken och föreslå ändringar i väglagen, lagen om byggande av järnväg och vid behov i bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och tillåtlighetsprövning i miljöbalken som innebär att ledtiderna fram till färdig transportinfrastrukturanläggning förkortas, och
- analysera reglerna för överklaganderätt och överklagandemöjligheter i väglagen och lagen om byggande av järnväg och föreslå ändringar för att få en snabbare och effektivare beslutsprocess samtidigt som den demokratiska förankringen och möjligheterna till medinflytande inte minskar eller rättssäkerheten äventyras samt med beaktande av Århuskonventionen.

Hur kan samverkan mellan involverade aktörer och samordning med övrig fysisk planering förbättras?

Utvecklingen av olika åtgärder inom transportinfrastrukturen behöver ske med beaktande av de strategier för hållbar tillväxt och utveckling som finns i landets regioner, bl.a. regionala utvecklingsprogram. Lagstiftningen bör säkerställa att planeringsprocessen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mellankommunala frågor och mål.

Planeringen av trafikanläggningar sker på olika sätt beroende på vilket trafikslag det är fråga om. För väg och järnväg finns en planering som delvis överlappar den kommunala fysiska planeringen som sker enligt plan- och bygglagen.

Den statliga planeringen för inriktning och investeringar i trafikanläggningar läggs fast genom beslut av riksdag, centrala myndigheter respektive länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan. Denna planering är inte kopplad till den kommunala fysiska planeringen. Sambanden är däremot tydliga när det gäller planering och prövning av enskilda trafikanläggningar och objekt. Objektens genomförande förbereds genom kommunal planering, sektorsplanering och projektplanering inklusive framtagande av miljökonsekvensbeskrivning.

Bedömningarna vid prövningen enligt trafiklagarna betonar den tekniska funktionen, medan plan- och bygglagen betonar användningen av mark- och vattenområden och bebyggelsens utveckling samt miljöbalkens hänsyn till miljön.

Dubbelprövningen, där flera myndigheter prövar samma fråga enligt olika lagstiftningar men med många gemensamma regler, innebär problem i flera avseenden. De nuvarande processerna kan bli oförutsebara, tidsödande och resurskrävande utan att det går att se någon tydlig nytta i form av ökat eller mer aktivt deltagande från allmänhet eller andra aktörer eller i form av förbättrade projekt, beslut eller ökad hänsyn till hälsa och miljö. Syftet med att undvika dubbelprövning är emellertid inte enbart att spara tid och pengar utan även att undvika oklarheter med dubbla besked och risken för att något ändå faller mellan stolarna.

Regeringen tillkallade 2002 en parlamentariskt sammansatt kommitté (M2002:05) med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97). Denna kommitté, PBL-kommittén, har redovisat förslag till lagändringar i flera betänkanden, bl.a. i slutbetänkandet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77). Vidare tillsatte regeringen i september 2007 en särskild utredare (M2007:6) med uppdrag att se över vissa frågor i plan- och bygglagen (dir. 2007:136), bl.a. för bestämmelserna om detaljplaneläggning. Utredningen antog namnet Byggprocessutredningen och överlämnade i juni 2008 sitt betänkande Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68).

Regeringen bereder just nu bl.a. de förslag till ändringar som har lämnats av PBL-kommittén och Byggprocessutredningen och som inte tidigare har tagits om hand. Regeringen avser att besluta om en proposition med förslag till förändrad plan- och bygglagstiftning senare i år.

PBL-kommittén och Byggprocessutredningen har dock inte lämnat förslag i frågan om samordning mellan plan- och bygglagen och trafiklagarna. Däremot har PBL-kommittén i en särskild underlagsrapport (Samordning PBL och trafiklagarna, augusti 2004) utrett möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och trafiklagarna. Kommittén har konstaterat att samordningen i dag brister i vissa fall och att det ofta förekommer vad som kan anses vara dubbel planering eller dubbel prövning. De regler som ska tillämpas är enligt kommittén delvis gemensamma, men det finns också skilda materiella krav. Kommittén konstaterar att analysen i underlagsrapporten visade att en ökad samordning mellan lagarna kräver en särskild utredning med djupa politiska och juridiska analyser, inte minst mot bakgrund av de skillnader som finns mellan lagarna när det gäller procedurer och aktörer samt materiella krav.

Kommittén ska därför

- analysera berörd lagstiftning för att se om den lägger hinder i vägen för dels en ökad samverkan mellan olika aktörer, dels en god samordning mellan planering av väg- och järnvägsinfrastruktur och övrig fysisk planering, och föreslå de förändringar som i så fall behöver

- genomföras för att möjliggöra en förbättrad samverkan och samordning, och
- studera och föreslå former för att undvika prövning av samma fråga i flera olika planeringssystem (s.k. dubbelprövning).

Hur kan kopplingar till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur förtydligas?

De lagstadgade processerna för fysisk planering av väg- och järnvägsutbyggnad är skilda från den ekonomiska planeringsprocessen för transportinfrastruktur, som utgörs av inriktnings- och åtgärdsplaneringen. Formerna för inriktnings- och åtgärdsplaneringen är beslutade av riksdagen och förordningsreglerade. Processerna har dock, främst genom åtgärdsplaneringen och det underlag om objekten som den innehåller, starka kopplingar. Om processen för fysisk planering av transportinfrastruktur blir alltför utdragen i tiden kan förutsättningarna i omvärlden förändras vilket kan påverka förutsättningarna för finansiering och därmed också investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet. Samtidigt kan oklarheter om finansiering fördröja den fysiska planeringen, t.ex. genom att underlag åldras, beslut blir obsoleta eller aktörer ändrar uppfattning. Därför kan det vara möjligt att tydligare kopplingar mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen också kan bidra till att effektivisera processen för den fysiska transportinfrastrukturplaneringen.

Kommittén ska därför

- undersöka kopplingar mellan den fysiska planeringen för transportinfrastruktur och den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur och föreslå hur dessa samband kan förtydligas.

Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet ska bedrivas på ett öppet och inbjudande sätt. Dialog bör föras med berörda kommittéer, utredningar och myndigheter samt med organisationer liksom med regionala och

lokala aktörer. Relevanta internationella erfarenheter och jämförelser bör tas till vara.

Kommittén ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om sitt arbete.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

(Näringsdepartementet)