

Bättre planering av transportinfrastruktur?

**En studie med särskild hänsyn till
miljökonsekvensbeskrivningars funktion**

Anders Hedlund
Tabita Gröndal
Ulf Lindblom
Veronica Driberg

Bättre planering av transportinfrastruktur.

Förord

Trafikverket (till att börja med Banverket och Vägverket) har beviljat MKB-centrum SLU medel för att genomföra det FUD-projekt som redovisas i denna rapport. Projektet innebär att den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar studeras, inklusive miljökonsekvensbeskrivningars funktion – och inklusive kommunernas fysiska planering av infrastrukturen. Detta fokus har lett oss vidare till dels den ekonomiska planeringsprocessen och dels till tillståndsprovning av olika verksamheter som är förknippade med byggandet av vägar och järnvägar.

FUD-projektet omfattar analys av de många förslag som har lagts och studier som har gjorts rörande planeringsprocessen under de senaste åren. Den existerande planeringspraktiken har också studerats genom regelverk och styrande dokument, men framför allt genom två fallstudier. Resultat har presenterats och diskuterats vid en workshop hos Trafikverket i februari 2011.

MKB-centrums medarbetare i projektet har varit Anders Hedlund (projektledare), Veronica Driberg (under 2009), Tabita Gröndal (under 2010-2011) samt Ulf Lindblom. Kontaktpersoner på Trafikverket har varit Inger Mellberg och Iréne Lingestål. Dessa två personer har ingått projektets fokusgrupp där också Malin Andersson, Melker Lundmark och Christina Eklöf har deltagit.

Ultuna i augusti 2011

Anders Hedlund

Bättre planering av transportinfrastruktur.

Innehåll

1	FUD-PROJEKT OM BÄTTRE PLANERING	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Syfte	11
1.3	Förväntade effekter	11
2	TEORI, METOD OCH GENOMFÖRANDE	12
2.1	Studiens genomförande i stort	12
2.2	Planeringens typologi	12
2.2.1	Fyra idealtyper	13
2.2.2	MKB och planeringsidealen	14
2.3	Effektiv planering av infrastruktur	14
2.3.1	Något om planeringens begränsningar	15
2.3.2	Kriterier för effektiv planering	15
2.3.3	Kriterier för effektiv MKB-tillämpning	16
2.4	Fokusgrupp	17
2.5	Fallstudier	18
2.5.1	Syftet med fallstudierna	18
2.5.2	Best/good practise-fall	18
2.5.3	Planeringsprocessen	19
2.5.4	Antalet fallstudier	19
2.5.5	Väg och järnväg	19
2.5.6	Genomförande av fallstudier	19
2.5.7	Kort om fallstudierna	19
2.6	Avslutande workshop	20
3	PLANERING AV VÄGAR OCH JÄRNVÄGAR	21
3.1	Planeringssystemens principiella utformning	21
3.2	Den ekonomiska planeringen	21
3.2.1	Inriktningsplanering och åtgärdsplanering	21
3.2.2	Ekonomisk planering 2010-2021	22
3.2.3	Miljöbedömning av planförslag	23
3.2.4	Transportpolitiska mål	23
3.2.5	Fyrstegsprincipen	23

3.3	Fysisk planering för järnvägar och vägar	23
3.3.1	Förstudie och idéskede	24
3.3.2	Utredning och tillåtlighetsprövning	25
3.3.3	Arbetsplan och järnvägsplan	25
3.3.4	MKB i planeringsprocessen	25
3.3.5	Följdrövningar med MKB-krav.....	26
3.3.6	Kommunernas fysiska planering	26
3.4	Styrdokument för planering av vägar och järnvägar.....	27
4	NÄRMARE OM MKB	30
4.1	EG-direktivet, miljöbalken och sektorslagarna	30
4.2	Verksamheter som omfattas av MKB.....	31
4.2.1	MKB för tillståndspliktiga verksamheter	31
4.2.2	MKB för anmälningspliktiga verksamheter	33
4.2.3	Projekt-MKB vid planering och planläggning	33
4.2.4	MKB i samrådsärenden	34
4.3	Antalet MKB för olika verksamheter	34
4.4	Antalet MKB efter beslutsmyndighet	35
4.5	MKB-förfarandet i Sverige	36
4.6	Aktörerna i MKB-processen.....	38
4.6.1	Beställare och utförare av MKB.....	38
4.6.2	Beslutsfattare och granskare	39
4.6.3	Länsstyrelsens vägledningsroll.....	39
5	INFRASTRUKTURPLANERING: BRISTER, BEHOV OCH FÖRSLAG	41
5.1	Samspelet mellan ekonomisk och fysisk planering	41
5.1.1	Brister i dagens (ekonomiska) planeringssystem	41
5.1.2	Förslag om åtgärdsval i den ekonomiska planeringen	43
5.1.3	Medfinansieringsutredningens förslag till nytt planeringssystem	44
5.2	Fysisk planering och miljökonsekvensbeskrivning.....	46
5.2.1	Transportinfrastrukturkommitténs betänkande	47
5.2.2	En ”ny” plan- och bygglag 2011	51
5.2.3	Luckor i planeringsprocessen.....	51
5.2.4	Effektivisering av fysisk planering	52
5.2.5	Höghastighetsutredningen.....	54
5.2.6	Vägledning av MKB	55
5.2.7	Blev det som det var tänkt?	58
5.2.8	MKB – aktörer och roller.....	59
5.2.9	Bana väg för infrastrukturen	61
5.2.10	Samrådsprocessen och planeringens demokratiska utmaning	62

5.3	Reflektioner över planering, behov och brister	62
5.3.1	Synen på infrastrukturplaneringens problem.....	62
5.3.2	Synen på planering och planeringsideal	63
5.3.3	Synen på miljökonsekvensbeskrivning	65
6	FALLSTUDIE: RV76 VID NORRTÄLJE	66
6.1	Projektbeskrivning	66
6.2	Resultat och analys från intervjuer och dokumentgranskning	69
6.2.1	Dialogprojektet.....	70
6.2.2	Vägplanering i samverkan med kommunal fysisk planering.....	72
6.2.3	Projektets syfte och gemensamma mål.....	73
6.2.4	Vägplanering	75
6.2.5	Miljöintegrering	75
6.2.6	MKB som dokument och beslutsunderlag.....	76
6.3	Analys och slutsatser i relation till kriterierna för planering	76
6.3.1	Analys av planeringsprocessen	76
6.3.2	Analys av MKB-tillämpningen	80
6.4	Sammanfattande slutsatser	81
7	FALLSTUDIE: BANA VÄG I VÄST	83
7.1	Bakgrund och projektbeskrivning	83
7.1.1	Intervjuer och respondenter	83
7.2	Närmare beskrivning av det studerade projektet	84
7.2.1	Delsträckan Agnesberg – Älvängen	86
7.3	Resultat och analys	87
7.3.1	Planeringsprocessen	87
7.3.2	Länsstyrelsens roll i planeringsprocessen.....	92
7.3.3	Kommunens roll i planeringsprocessen.....	92
7.3.4	Samverkan med kommunen i detaljplaneskedet.....	94
7.3.5	Kommunens hantering av följdärenden.....	95
7.3.6	Flaskhalsar i prövningen av projektet.....	96
7.3.7	Allmänna synpunkter från respondenterna	97
7.4	Analys i relation till kriterierna för planering	99
7.4.1	Optimal processtid.....	99
7.4.2	Beslutsunderlag	100
7.4.3	Tillgodose samhällsmål	100
7.4.4	En allsidig och öppen planering	101

7.5	Analys av projektets MKB-arbete.....	101
7.5.1	Viktiga frågor och avgränsning av MKB	102
7.5.2	Miljöintegrering	103
7.5.3	MKB som beslutsunderlag	105
7.5.4	Uppföljning av MKB	106
7.5.5	Analys i relation till kriterierna för MKB.....	107
7.6	Sammanfattande analys av planering och MKB	108
7.6.1	Effektiv planerings- och MKB-process	112
7.6.2	Boverkets reflektioner över samordnad planering i Ale kommun	113
7.7	Vägen till en väg.....	114
7.7.1	Riskhanteringsplaner och beslutspraktiker	114
7.7.2	Samrådsprocess och riskhantering	115
7.7.3	Det femte körfältet	115
7.7.4	Vägplanering – en fragmenterad process	116
8	SLUTSATSER OCH DISKUSSION	117
8.1	Planeringens eviga frågor	117
8.2	Planeringssystemen och deras inbördes relation	118
8.3	Bättre planering redan idag!	119
8.4	Bättre planering med MKB?	121
	REFERENSER.....	123

1 FUD-projekt om bättre planering

Banverket beviljade MKB-centrum SLU medel för att genomföra FUD-projektet ”Bättre planering med MKB”. Vägverket anslöt sig senare till projektet och har tillskjutit medel för att projektet även ska omfatta planering av vägar. Sedan april 2010 har Banverket och Vägverket ersatts av den nya organisationen Trafikverket.

FUD-projektet innebär att den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar studeras, med särskilt avseende på miljökonsekvensbeskrivningars funktion. I projektet kombineras studier av existerande praktik med studier av förslag o d som väckts för att effektivisera planeringsprocessen. De existerande praktiken studeras genom regelverk och styrande dokument, genom vetenskaplig och annan litteratur samt genom fallstudier. Utredningar, förslag m m behandlas ger underlag både vad gäller den existerande praktiken och när det gäller möjligheter till och behov av effektivisering. Projektet syftar till att ge Trafikverket underlag för en bättre integrerad och samordnad planerings- och MKB-process.

MKB-centrum vid Sveriges Lantbruksuniversitet har genomfört projektet. Medarbetare är Anders Hedlund (projektledare), Veronica Driberg (under 2009), Tabita Gröndal (under 2010-2011) och Ulf Lindblom. Kontaktpersoner på Trafikverket har varit Inger Mellberg och Iréne Lingestål.

1.1 Bakgrund

Det finns idag en bred samsyn om järnvägens och tågtrafikens betydelse för att bygga ett hållbart samhälle. Redan idag finns en potential som inte kan utnyttjas på grund av flaskhalsar i järnvägssystemet. Spårutbyggnader behövs, men många faktorer påverkar möjligheterna att tillräckligt snabbt åstadkomma kapacitetsstarka spårförbindelser. En av dessa faktorer är den fysiska planeringsprocessen, dvs planeringen av järnvägsprojekt med förstudie och järnvägsutredning samt ”förprojekteringen” i form av järnvägsplan.

När det gäller vägar är kopplingen till hållbar utveckling måhända mer komplex. Klart är dock att nya och effektivare vägar behövs samtidigt som vägtrafiken och dess miljöpåverkan behöver begränsas. Oavsett perspektiv är effektiva planeringsprocesser en viktig faktor.

Projektering av ett järnvägs- eller vägprojekt innebär en fler- eller mångårig process med skeden som förstudie (FS), järnvägs-/vägutredning (JU, VU), systemhandling (gäller järnväg), järnvägsplan/arbetsplan (JP, AP) och bygghandling. I projekteringen från förstudie till bygghandling ska miljökonsekvensbeskrivning (MKB) integreras.

MKB för ett infrastrukturprojekt berör direkt skedena FS, JU och JP (med tyngdpunkt i de två senare). Vissa infrastrukturprojekt medför också en tillåtlighetsprövning som görs av regeringen. Denna prövning bygger på järnvägs- eller vägutredning och på MKB som hör till utredningsskedet. Infrastrukturprojekt ger också upphov till följdverksamheter som exempelvis deponier, vattenverksamhet och sekundära vägomläggningar som aktualiserar MKB. Sådana följdverksamheter identifieras och planeras främst under skeden som järnvägsplan/arbetsplan och bygghandling.

Lagstiftaren har stora förväntningar på att MKB ska leda till miljöanpassning, genomslutlighet och bättre beslutsunderlag (förarbetena till lagstiftningen beskriver ytterligare ett par syften). I planeringen/projekteringen av ett infrastrukturprojekt har MKB en potential att effektivisera genom att bidra till att avgörande frågor kommer upp på bordet tidigt, att projektet ges en bred belysning som underlag för val av lokalisering och utformning och som ett medel för att föra en dialog med omvärlden om projektet och dess följder. Erfarenheter indikerar att denna potential hos MKB inte tas tillvara, samtidigt som regelverkets ("MKB-systemets") utformning bidrar till splittrade processer och stora samordningsbehov. MKB för infrastrukturprojekt innebär processer som involverar många typer av aktörer. Hos Trafikverket finns projektledare och andra beställare, expertstöd, konsulter av olika slag och beslutsfattare. Länsstyrelsen har flera roller visavi MKB för väg- och järnvägsprojekt, och ska dessutom förhålla sig till projektet i sig. Miljödomstol och miljöprövningsdelegation berörs av järnvägsprojekt i större eller mindre utsträckning. Kommunen är en organisation som oftast har multipla roller i förhållande till ett infrastrukturprojekt. Allmänheten och andra intresserade eller berörda utgör en heterogen skara. MKB-centrums studier pekar på att bilden av funktionen hos MKB varierar såväl inom mellan dessa grupper. Det är därför viktigt att identifiera nyckelaktörer i projekterings- och MKB-processerna och studera deras uppfattningar om funktion och syfte hos MKB.

Integrering och samordning är två centrala utmaningar när det gäller Trafikverkets tillämpning av MKB. Genom ökad integrering och mer omfattande samordning kan projekteringen bli bättre – avgörande hinder och förutsättningar kan upptäckas tidigare, färre omtag och kortare ledtider, mer förutsägbara projekterings- besluts- och tillståndsprocesser m m. FUD-projektet innebär att miljökonsekvensbeskrivningars funktion studeras närmare i det aktuella sammanhanget (dvs infrastrukturprojekt) och att förutsättningarna för en integrerad och samordnad projekterings- och MKB-process identifieras.

FUD-projektet handlar om bättre planering genom bättre tillämpning. Det går dock inte att förneka att institutionella förhållanden påverkar planeringens effektivitet. Sådana förhållanden har också – i förekommande fall – studerats och uppmärksammats i projektet. Exempelvis är det uppenbart att lagsystemen är sektoriserade. Den omvittnade bristen på samordning mellan miljöbalken och PBL går förstås inte att låta bli att nämna i detta sammanhang, men även bristen på samordning mellan väglag, banlag och PBL är påtaglig.

Infrastrukturprojekt är långsträckta objekt i landskapet och funktionen beror av hur "nätet" (eller åtminstone omgivande länkar) fungerar. Planeringssystemen förmår endast delvis hantera detta. Ett vanligt fenomen både för vägar och järnvägar är att planering och prövning för vad som ekonomiskt sett är ett och samma projekt delas upp. Detta förfarande kritiserar ibland, men samtidigt att det är svårt att anordna ett planeringssystem som kan hantera exempelvis projekt som Botniabanan (19 mil ny järnväg!) utan att orimliga effekter på tidsutdräkt eller rättssäkerhet uppstår.

FUD-projektet handlar om fysisk planering. Det hindrar inte att projektet kommit att beröra den ekonomiska planeringen. I den ekonomiska planeringen fattas beslut om projekt. Dessa beslut måste dels föregås av någon form av fysisk planering (om inte annat för att projekten ska kunna prissättas), dels kan besluten uppfattas som styrande för fortsatt fysisk planering. Att finansieringsbeslut uppfattas som styrande i den fysiska planeringen kan vara ett

problem, samtidigt som sådana beslut kan skänka nödvändig legitimitet till projekten eftersom det kan vara svårt att skapa tillräckligt engagemang i fysisk planering kring ett ofinansierat och ifrågasatt projekt. Att projekt åker in och ut ur finansieringsdiskussionen kan också innebära att den fysiska planeringen blir ”ryckig” och därmed mindre effektiv.

1.2 Syfte

FUD-projektets övergripande syfte är bättre projektering genom effektivare MKB-tillämpning. Projektet ska identifiera möjligheter och hinder för en integrerad och samordnad projekterings- och MKB-process, föreslår förändringar och peka på hur förändringarna kan implementeras i praktiken. Viktiga forskningsfrågor är:

- Vilka bilder har nyckelaktörerna av syfte, funktion och roll hos MKB i järnvägsprojekt? Hur relaterar sig dessa bilder till lagstiftarens syften?
- Hur integreras MKB i och samspelar med projekteringen? Hur kan syften och egenskaper hos MKB nyttjas i projekteringen och dess olika skeden?
- Hur organiseras projekterings- och MKB-arbetet i olika skeden? Vilka avvägningar mellan effektivitet och verkningsfullhet behöver göras?
- Vilka egenskaper har en integrerad och samordnad projekterings- och MKB-process? Hur kan den organiseras i praktiken?

Forskningsfrågorna har preciserats i projektet, bland annat genom diskussioner med den fokusgrupp som bildats. Grundläggande frågor om ”effektivitet” i planering och MKB har också utvecklats i projektet med hjälp av fokusgruppen.

1.3 Förväntade effekter

Förväntade effekter är att förbättringspotential och svagheter i Trafikverkets planerings-/projekterings- och MKB-process identifieras. Denna kunskap kan utgöra underlag för förändringar som leder till infrastrukturprojekt som bättre beaktar miljöpåverkan och andra omgivningsfaktorer samtidigt som projektriskerna minskar. Förutsägbarheten ökar och ledtiderna minskar.

2 Teori, metod och genomförande

I detta kapitel presenteras metoderna och genomförandet av studien samt de teoretiska utgångspunkterna.

2.1 Studiens genomförande i stort

Studien har innefattat följande aktiviteter:

- Fokus. En fokusgrupp har bildats och använts för att precisera studien, bland annat välja ut fallstudier.
- En litteraturstudie om MKB och infrastrukturplanering har gjorts.
- Trafikverkens styrdokument och rutiner för planeringen har identifierats och analyserats.
- Kriterier för effektiv och ändamålsenlig planering och MKB-tillämpning har identifierats med hjälp av fokusgruppen – som underlag för analysen
- Lägesrapport. En avrapportering gjordes i december 2009.
- Fallstudier. Två fall, Bana Väg i Väst samt Förbi Norrtälje/Rv76 har studerats och analyserats.
- Analys, resultat och slutsatser. En samlad analys har gjorts. Slutsatser har diskuterats med fokusgruppen.
- Preliminär slutrapport levereras i december 2010. Slutrapporten färdigställs under januari 2011.
- Workshop/seminarium. En nationell workshop/seminarium genomfördes 3 feb 2011. Workshopen riktade sig främst till Trafikverket.
- Resultatspridning. Sprids via workshop, MKB-centrums hemsida m m.

Dessutom kommer det att presenteras på en internationell konferens samt eventuellt också på SLU:s ordinarie konferenser och seminarier.

2.2 Planeringens typologi

Forskaren John Hultén har på den sk medfinansieringsutredningens uppdrag beskrivit och analyserat de synsätt som har präglat och präglar aktörer den långsiktiga infraplaneringen¹.

Den beskrivning av planeringsideal som görs i Hulténs uppsats bedömer vi på relevant sätt också speglar den fysiska planeringen, varför hans indelning också kan tjäna som utgångspunkt för denna studie.

¹ Hultén, J. Investeringsplanering – från teknokrati till realpolitik. Lunds universitet 2011. Bilaga till SOU 2011:49.

2.2.1 Fyra idealtyper

Hultén presenterar fyra idealtyper av förhållningssätt i planeringen. Idealtyperna ses inte som absoluta beskrivningar av verkligheten utan som en typologi som tydliggör skillnader och möjliggör jämförelser. De fyra idealtyperna i Hulténs uppsats är:

- Teknokratisk synsätt/planering
- Kommunikativ synsätt/planering
- Ekonomistiskt synsätt/planering
- Realpolitiskt synsätt/planering

Framställningen nedan är vår tolkning av vad dessa idealtyper skulle kunna innebära för infrastrukturplaneringen (ekonomisk och/eller fysisk planering).

Enligt det *teknokratiska synsättet* präglas planeringen av en tydlig uppdelning mellan politiker, som fattar beslut om vad som ska göras, och tjänstemännen/planerare som ansvarar för genomförandet. innebär att politikernas beslut är uttryck för ett allmänintresse som professionella tjänstemän prioriterar och bevakar. Andra aktörers synpunkter ses inte sällan som särintressen och samråd o d fokuserar på aktörer med formell eller informell ”makt”. Planeringen är raionalistisk och man har en stark tilltro till att med objektiva vetenskapliga metoder kan definiera såväl problemen, som komma fram till vilka lösningar som behövs för att lösa dem.

Kommunikativ planering kan också bygga på rationell grund. Här är synsättet att planeringen och dess resultat är subjektiv och kontextuell, sammanhangsberoende. En viktig uppgift för planeringen kan därför handla om att genom kommunikation och dialog mellan olika aktörer skapa konsensus kring såväl problembilder som kring vilka åtgärder som behöver vidtas. Om det inte går att skapa konsensus kan målet istället vara att klargöra skillnader och på så sätt bidra till ömsesidig förståelse av olika aktörers inställning. Planeringen präglas oundvikligen av värderingar och även planerarna kan betraktas som ”politiska” aktörer i denna tankemodell. Uppdelningen mellan politiker (motsvarande) och planerare är därför inte lika tydlig som enligt det teknokratiska synsättet. Kommunikativ planering präglas i större eller mindre utsträckning av respekt för allmänhetens och andra intressenternas synpunkter. Samråd och dialogprocesser kan därför vara av central betydelse.

Ett *ekonomistiskt synsätt* innebär att ekonomiska normer och värderingar präglar planeringen. Aktörerna som berörs av planeringen antas sträva efter att maximera den egna nyttan snarare än att värna ett diffust allmänintresse. Politiker och beslutsfattare sätter mål medan planerarna ges stor frihet att hitta lösningar som effektivt når målen. Samhällsekonomisk effektivitet kan (i likhet med teknokratisk planering) stå i centrum men även begrepp som kundnytta kan vara central. kommunikation och samrådsprocesser är ofta av underordnad betydelse.

Realpolitisk planering utgår från föreställningen att planeringen i första hand är och bör vara en politisk beslutsprocess. Planeringsunderlag kan öka kunskapen, men spelar en underordnad roll. Planeringen handlar om politiska bedömningar, visioner och om vem som har

makten att driva igenom sina idéer. Samråd handlar om att föra en dialog och förhandla med starka aktörer som kan skapa förutsättningar för framgångsrika planeringsresultat. Förhandlingsplanering är ett begrepp som är relevant i sammanhanget.

Vi vill igen betona att ovanstående idealtyper inte är någon beskrivning av hur infrastrukturplanering fungerar eller bör fungera. Samtliga idealtyperna, eller drag av dessa, återfinns sannolikt i Trafikverkets planeringspraktik. Vad som är ”effektiv planering” påverkas förstås i hög grad av vilka föreställningar man har om planeringen.

2.2.2 MKB och planeringsidealen

I avsnitt 2.2.1 ovan har vi presenterat fyra idealtyper för planering. Tillämpningen av miljökonsekvensbeskrivning, MKB, påverkas av vilken eller vilka föreställningar om planering som är förhärskande. Man kan också diskutera om ”MKB” bygger på någon av idealtyperna.

Miljökonsekvensbeskrivning kan nog sägas bygga på föreställningar om rationalistisk planering, dvs i första hand det som ovan beskrivs som teknokratisk planering eller kommunikativ planering. En omfattande studie² med intervjuer och enkätundersökningar bland svenska MKB-praktiker visar att aktörer lägger tonvikten på olika egenskaper hos MKB. Somliga personer betonar miljökonsekvensbeskrivningens kommunikativa element medan andra ger uttryck för ett mera teknokratiskt synsätt. Det kan också tänkas att aktörer ser MKB som motvikt till förhärskande planeringsideal. Ekonomen Peter Söderbaum beskriver MKB som en mera disaggregerad och demokratisk ”approach” till beslutsfattande än förhärskande metodideal³.

Inom internationell MKB-forskning används begreppen effectiveness (verkningsfullhet) och efficiency (effektivitet), se vidare Cashmore et al (2004). Begreppen är inte helt entydiga och kan i varje fall karakteriseras som överlappande. Enklast kan begreppen beskrivas som att verkningsfullhet avser hur väl MKB uppfyller sina övergripande, bakomliggande syften medan effektivitet syftar på egenskaper i de metoder och delmoment MKB omfattar. Både verkningsfullhet och effektivitet påverkas av föreställningar om planeringen och om miljökonsekvensbeskrivningars roll i planeringen.

2.3 Effektiv planering av infrastruktur

I avsnitt 2.2 diskuteras planeringens idealtyper. För att få underlag för att genomföra fall- och litteraturstudier har vi velat gå vidare och identifiera kriterier för ”effektiv” planering (av transportinfrastruktur) och för ”effektiv” tillämpning av miljökonsekvensbeskrivning, MKB. Kriterierna redovisas i detta avsnitt och har formulerats med hjälp av projektets fokusgrupp (se avsnitt 2.4).

Kriterierna används som ett ”raster” när vi sedan bedömer de resultat vi får från de två fallstudierna och från andras analys av planeringssystemet (planeringssystemen) inklusive de förslag till förändringar som framförts.

² Hedlund, A och Johansson, V. Miljökonsekvensbeskrivning. Aktörernas roller och betydelse. MKB-centrum/SLU 2008.

³ Se bland annat Söderbaum, P. Beslutsunderlag – ensidiga eller allsidiga utredningar? Nya Doxa 1986.

Med planering avses här den stegvisa, fysiska planering som utifrån väglagens respektive banlagens bestämmelser kan beskrivas med skedena förstudie, utredning och plan. Dessa skeden, inklusive anslutande och parallella aktiviteter som exempelvis miljöprövningar av olika slag, kan benämnas planeringsprocess – eller snarare *planeringsprocedur*, eftersom förfarandet är institutionaliserat genom till exempel lagreglerna.

2.3.1 Något om planeringens begränsningar

Varje planeringsprocedur har emellertid sina begränsningar. Regler och andra institutionella förhållanden begränsar handlingsfriheten. Banlagen är till exempel inget bra verktyg för att planera bebyggelseutvecklingen. Men aktörers och individers föreställningar om planeringens syfte och möjligheter påverkar också. Om det skulle vara fallet att trafikverken ser sig själva som ”anläggningsbyggare” snarare än som ”samhällsbyggare” påverkar det sannolikt planeringens innehåll. Föreställningar om vad som går att planera, vad som går att åtgärda, påverkar hur man beskriver problem och behov och hur man ser på planeringens syfte.

Planeringsprocesserna (planeringssystemen) förenklar och operationaliserar en komplex verklighet. Detta leder vanligen till att planeringen hanterar ett urval aspekter eller dimensioner av denna verklighet. Dessa aspekter eller dimensioner kan ibland utvecklas till förhärskande tankemodeller som styr planeringen. Om exempelvis trafikverken ser ”tillgänglighet” som den viktigaste utmaningen för utveckling av infrastrukturen kommer det att ge ett annat resultat än om tankemodellen ”lokal acceptans” är den förhärskande.

Vi betraktar planeringen av trafikinfrastruktur som en form av rationalistisk planering. Detta innebär att transportpolitiska utgångspunkter omvandlas till mål som planeringen ska tillgodose. Planeringen går ut på att identifiera handlingsalternativ som leder till målen nås. Alternativ med inga eller måttliga målkonflikter och med måttliga negativa konsekvenser i övrigt kan komma i fråga för beslut och genomförande. Denna planeringsmodell förutsätter att aktörer, intressenter och allmänhet i rimlig utsträckning delar den grundläggande synen på vilka värden och mål som ska läggas till grund för planeringen. Sannolikt beror en del av de konflikter som observeras kring infrastrukturutbyggnader på oenighet om de grundläggande utgångspunkterna.

2.3.2 Kriterier för effektiv planering

Observera att kriterierna nedan inte är rangordnade.

Optimal processtid

Planeringsprocessen innebär en möjlighet att skaffa kunskap och involvera aktörer och intressenter av olika slag (inklusive allmänheten). Men planeringsprocessen ger också planeraren och projektägaren såväl som andra aktörer/intressenter tid till eftertanke, reflektion och lärande. Sammantaget innebär detta att processtiden ska vara ”optimal” (snarare än så kort som möjligt). I många planeringsfall avseende vägar och järnvägar är det dock sannolikt att en optimal processtid är kortare än vad som är vanligt idag.

Beslutsunderlag

I planeringen ska beslutsunderlag genereras. I processen för vägar och järnvägar handlar det svar på frågorna om, var och hur. Dessa frågor kopplar till formella skeden i planeringen som förstudie, utredning och plan, men det handlar också om underlag för de informella beslut – viktiga vägval – under processens gång.

Delaktighet

Strävan efter delaktighet avser aktörer och intressenter som berörs eller har intresse av planeringen. Delaktigheten har fler syften, men det handlar bland annat om att gemensamt lösa de problem som planeringen ställs inför (deliberation).

Samhällsmål tillgodoses

Planeringen ska tillgodose olika typer av mål – transportpolitiska mål, miljökvalitetsmål men även lokala målbilder som till exempel uttrycks i kommunala översiktsplaner. För att kriteriet ska uppfyllas är det nödvändigt att planeringen aktivt förhåller sig till målen – till exempel genom att utifrån sådana mål formulera och kommunicera ändamål och mål för projektet (planeringsuppgiften). Kriteriet om allsidighet och öppenhet (se nedan) och delaktighet (se ovan) innebär att målkonflikter ska redovisas öppet och att sådana konflikter ska diskuteras med aktörer och intressenter.

Allsidighet och öppen planering

Allsidighet innebär att alla typer av problembilder, alla typer av mål, alla typer av effekter ska belysas och beaktas. Det innebär också att aktörer och intressenter ska vara med i diskussionen när problembilder formuleras, mål och effekter identifieras. Se också ovan om kriterium för delaktighet. Planeringsprocessen ska också präglas av intern öppenhet, till exempel mellan olika kompetenser som samverkar i processen.

Lärande process

Planeringsprocessen ska vara lärande, på (minst) två plan. För det första ska processen medge ett lärande som innebär att det finns reella möjligheter att planeringsuppgiften eller projektet kan omprövas eller modifieras under resans gång. För det andra ska andra kunna lära av processen, till exempel genom erfarenhetsåterföring till andra projekt eller planeringsprocesser.

2.3.3 Kriterier för effektiv MKB-tillämpning

Observera att kriterierna inte är rangordnade.

Integritet

Den övergripande utgångspunkten är att MKB är en stödprocess till planeringen. MKB är inte en alternativ planering, inte heller en separat bedömningsprocess. Men att MKB är en stödprocess innebär inte att MKB helt och hållet är underkastad planeringsprocessen. MKB ska påverka planeringsprocessen från ax till limpa, dvs även påverka hur planeringsuppgiften

formuleras. MKB ska underlätta planeringen, till exempel när viktiga vägval görs, men innebär också en kritisk granskning av planeringen och utgör en självständig bedömning av följderna (till exempel miljöeffekterna) av planer/projekt. ”Integrera med integritet” är ett gammalt slagord som passar i sammanhanget. Detta kriterium kopplar till de flesta planeringskriterierna bland annat de om *processtid, beslutsunderlag, delaktighet, allsidighet och lärande*.

Integrera miljöhänsyn

MKB-tillämpningen ska ge reella möjligheter till att integrera miljöhänsyn när problembilder formuleras, mål sätts och projekt utformas. Detta kriterium kopplar till planeringskriterierna om *processtid, beslutsunderlag, samhällsmål och lärande*.

Avgränsad och fokuserad

MKB-tillämpningen ska stötta planeringen genom att vara väl avgränsad och rätt fokuserad. Detta innebär bland annat att vara anpassad till planeringens olika skeden. Detta kriterium kopplar till planeringskriterierna om *beslutsunderlag, delaktighet, allsidighet och lärande*.

Ge möjlighet att påverka

MKB-tillämpningen ska ge (bidra till) reella möjligheter för aktörer och påverka såväl planeringsprocessen (till exempel beslutsunderlag) som planeringsuppgiften och projektens utformning. Detta kriterium kopplar till planeringskriterierna om *delaktighet, allsidighet och lärande*.

Underlag för att bedöma miljöpåverkan

MKB-tillämpningen ska generera underlag för att bedöma miljöpåverkan, både under planeringsprocessens gång och vid formella beslut om exempelvis projektens tillåtlighet. Kriteriet handlar också om att ge aktörer och intressenter, till exempel allmänheten, möjlighet att bedöma miljöpåverkan. Kriteriet kopplar till planeringskriterierna om *beslutsunderlag, delaktighet, allsidighet och lärande*.

2.4 Fokusgrupp

En fokusgrupp har bildats och den består av följande personer:

- Malin Andersson, Trafikverket (tidigare Banverket)
- Christina Eklöf, Trafikverket (tidigare Vägverket)
- Iréne Lingestål, Trafikverket (tidigare Vägverket)
- Melker Lundmark, Trafikverket (tidigare Banverket)
- Inger Mellberg, Trafikverket (tidigare Banverket)

Fokusgruppen har träffats (intervjuats) den 25 november 2009 och 10 juni 2010. Under intervjuerna diskuterades kriterier för effektiv planering, kriterier för fallstudier och förslag

till fallstudier samt regler, rutiner och erfarenheter av planering och prövning av infrastrukturprojekt.

2.5 Fallstudier

I detta avsnitt redovisas de kriterier som använts för att identifiera de fallstudier som genomförts inom FUD-projektet.

2.5.1 Syftet med fallstudierna

Aktiviteten med fallstudierna innebär att nyckelaktörer i järnvägs- och/eller vägprojekt intervjuas och att processbeskrivningar, organisationsscheman och annan dokumentation studeras. Fallstudierna används för att belysa forskningsfrågorna, dvs frågor till exempel som:

- Vilka bilder har nyckelaktörerna av syfte, funktion och roll hos MKB i väg- och järnvägsprojekt? Hur relaterar sig dessa bilder till lagstiftarens syften?
- Hur integreras MKB i och samspelar med projekteringen? Hur kan syften och egenskaper hos MKB nyttjas i projekteringen och dess olika skeden?
- Hur organiseras projekterings- och MKB-arbetet i olika skeden? Vilka avvägningar mellan olika krav på processen görs?
- Vilka egenskaper har en integrerad och samordnad projekterings- och MKB-process? Hur kan förutsättningar och tillämpning förbättras?

Projektens storlek och komplexitet påverkar antalet fallstudier. I studien har två fallstudier genomförts, Bana Väg i Väst samt Rv 76 Norrtälje.

2.5.2 Best/good practise-fall

Fallstudierna avser väg- och/eller järnvägsprojekt som kan uppfattas som ”best practise” eller ”good practise”. God praktik kan utmärkas av till exempel:

- Projekt som tydligt utgör funktionella enheter i trafiksystemet och där planeringsprocessen hållits samman i tid och geografisk avgränsning.
- Projekt med samverkan mellan huvudmän med mandat inom olika sektorer, nivåer och territorier i planerings- och genomförandeskedena (exempelvis samverkan mellan trafikverk och kommun).
- Projekt där miljö- och omgivningsfaktorer haft stor betydelse och där dessa anses ha hanterats väl i planeringen.

Fallstudierna ska avse projekt som har karaktär av nybyggnadsprojekt eller utgöra större ombyggnader med kraftigt förstärkt eller förändrad funktion.

2.5.3 Planeringsprocessen

Fallstudierna avser projekt som omfattats av skedena förstudie, järnvägsutredning/vägutredning samt järnvägsplan/arbetsplan. Fallstudierna bör avse projekt med antagen eller utställd järnvägsplan/arbetsplan.

Projekt som tillåtlighetsprövats av regeringen kan vara intressanta att studera, liksom projekt för vilka byggprojektering och genomförande har påbörjats.

2.5.4 Antalet fallstudier

Projektens storlek, komplexitet m m påverkar antalet fallstudier. I den här studien har vi begränsat oss till två större infrastrukturprojekt.

2.5.5 Väg och järnväg

Med tanke på skillnader i miljö- och planeringsförsättningar mellan vägar och järnvägar har ett projekt, en fallstudie, från vardera ”sektorn” valts.

2.5.6 Genomförande av fallstudier

När projekten valts ut har nyckelaktörer (nyckelpersoner) identifierats. Dessa personer har intervjuats. Nyckelpersoner kan vara:

- Projektledare (trafikverk)
- Beställarstöd (trafikverk)
- Beslutsfattare (trafikverk)
- Uppdragsansvarig (konsult)
- MKB-samordnare (konsult)
- Kvalitetsansvarig (konsult)
- MKB-granskare (länsstyrelse)

I fallstudierna granskas dokument som ger information om planeringsprocessen. Det kan då röra sig om processbeskrivningar, organisationsscheman, tidsplaner, revisionsrapporter, utställnings- och beslutshandlingar m m.

2.5.7 Kort om fallstudierna

Två fallstudier har identifierats i enlighet med de kriterier som tagits fram. Fallen belyser planering både av väg och järnväg. I ett av planeringsfallen är både väg- och järnvägsåtgärder aktuella.

Planeringsfallen är:

Bana Väg i Väst som är ett samarbetsprojekt mellan Vägverket och Banverket om att bygga dubbelspår (Norge/Vänerbanan) och fyrfältsväg (väg E45) mellan Göteborg och Trollhättan.

Anledningarna till utbyggnaden av E45 och Norge/Vänerbanan är flera. På flera ställen mellan Göteborg och Trollhättan håller E45 en alltför låg standard för sin funktion. Också behovet av att bygga ut järnvägen mellan Göteborg och Trollhättan är stort. Godstransporterna på järnväg ökar, samtidigt är kapacitetstaket nått för den enkelspåriga och bitvis kurviga järnvägssträckan.

Planeringen sköt fart på allvar 1996 och nu, 2009, byggs flera av delarna. År 2012 kan hela projektet vara färdigt.

Bana Väg i Väst bedöms vara intressant för detta FUD-projekt bland annat eftersom det handlar om samordnad planering av väg och järnväg i samma stråk.

Fallstudien omfattar preliminärt delen Älvängen-Marieholm.

Förbi Norrtälje. Väg 76 genom Norrtälje är tungt trafikerad och klarar inte dagens krav på vägstandard. Närmare 20 000 fordon per dygn passerar genom centrala Norrtälje. Trafiken består av boende-, fritids- och turisttrafik samt tung trafik med last till och från färjeläget i Kapellskär. Olika möjligheter har utretts. Det alternativ som nu är i fokus, Västra vägen, ca 1,5 kilometer väster om stadskärnan löser trafikproblem samtidigt som Norrtälje kan växa och utvecklas.

Förstudier för projektet startade 1996 och byggstart planeras till 2010.

Förbi Norrtälje bedöms vara intressant för FUD-projektet bland annat eftersom nya former som samråd och dialog har prövats (och utvärderats) i planeringsprocessen.

2.6 Avslutande workshop

Inom ramen för studien har en workshop genomförts i februari 2011. Vid workshopen närvarande ca 30 personer från Trafikverket. Syftet med workshopen var trefaldigt:

- Få underlag för att kunna dra slutsatser av studiens resultat.
- Få underlag för att kunna utforma rekommendationer.
- Kunskapsåterföring från projektet till Trafikverket.

3 Planering av vägar och järnvägar

Detta kapitel innehåller en beskrivning av planeringssystemen samt de regelverk och de dokument som styr och ger vägledning i planering av vägar och järnvägar inklusive arbetet med MKB. Kapitlet innehåller ingen analys av hur planeringssystemen fungerar, detta behandlas i kap 5.

3.1 Planeringssystemens principiella utformning

Sedan 1990-talet har planeringssystemen för vägar och järnvägar haft samma principiella utformning. Till att börja med kan man dela upp planeringen i ekonomisk planering och fysisk planering. Den ekonomiska planeringen består av två steg medan den fysiska planeringen består av tre steg (för vissa större projekt i fyra steg).

Ekonomisk planering:

- 1) Inriktningsplanering
- 2) Åtgärdsplanering

Fysisk planering:

- 1) Förstudie
- 2) Utredning
- 3) Tillåtlighetsprövning (eventuellt)
- 4) Plan

I den bästa av världar föregås den fysiska planeringen av olika infrastrukturåtgärder av en ekonomisk och mer övergripande planering – kan man kanske tycka. I praktiken finns ett intrikat samspel mellan fysisk och ekonomisk planering där exempelvis åtgärdsplaneringen består av prioriteringslistor med projekt som är föremål för fysisk planering. Vi har anledning att återkomma till hur utformningen av den ekonomiska planeringen påverkar effektiviteten i den fysiska planeringen.

3.2 Den ekonomiska planeringen

3.2.1 Inriktningsplanering och åtgärdsplanering

Det första steget utgörs alltså av *inriktningsplaneringen*. I detta steg utreds mål, ekonomiska ramar och strategier för att därefter läggas fast av Riksdagen. Övergripande politiska avvägningar ska alltså göra av regeringen och av Riksdagen och inte på verksnivå.

Efter inriktningsplaneringen beslutar regeringen om uppdrag och direktiv för *åtgärdsplaneringen*, uppdelad i nationella planer samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Medel för genomförande av dessa planer disponeras av Trafikverket efter beslut av regeringen. Regeringen utfärdar direktiv till Trafikverket samt till länsstyrelserna i de län som

svarar för upprättande av länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Regionala självstyrelseorgan och regionala samverkansorgan med behörighet att upprätta motsvarande regionala planer bjuds formellt in att delta. Trafikverket upprättar förslag till nationell plan som slutligt fastställs av regeringen och de övriga upprättar förslag till regionala länsplaner som efter att regeringen beslutat om definitiva planeringsramar slutligt fastställs av respektive regionalt organ.

Den ekonomiska planeringen kännetecknas av ett samhällsekonomiskt synsätt som i princip ska omfatta bedömningar av samtliga relevanta effekter. Värderingen av effekter som inte kan beräknas genom nyttokostnadskalkyler (cost-benefit analyser) måste därför belysas på annat sätt. Exempel där effekterna är svåra att värdera kalkylmässigt är intrång i natur- och kulturmiljöer, konsekvenserna för markanvändning, regionalekonomi och sysselsättning. Metoder för strategiska miljöbedömningar, bedömningar av jämställdhets- och fördelnings-effekter samt effekterna av drift- och underhållsinsatser ska därför utvecklas och ingå i beslutsunderlaget. Grundläggande för de prioriteringar som sker inom den ekonomiska planeringen är dock trots allt nyttokostnadskalkylen.



Figur 1 Ekonomisk planeringsprocess för infrastrukturinvesteringar.

3.2.2 Ekonomisk planering 2010-2021

I den senaste planeringsomgången avslutades inriktningsplaneringen avslutades i och med Riksdagens beslut med anledning av regeringens infrastrukturproposition⁴. I det första steget ingick en särskild förberedelse inför kommande åtgärdsplanering där planupprättande myndigheter genomförde nationella och regionala systemanalyser och där även kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan inbjöds att delta.

Regeringen gav i december 2008 direktiv till planupprättande myndigheter att ta fram konkreta åtgärdsplaner för perioden 2010–2021 i enlighet med den av Riksdagen beslutade inriktningen. En nyhet var att den nationella planen och de regionala planerna skulle vara transportslagsövergripande. Planeringsperioden utsträcktes också från tio till tolv år.

⁴ Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt. Prop 2008/09:35.

Trafikverken överlämnade i augusti 2009 till regeringen ett gemensamt förslag till plan för transportsystemet och i november 2009 kom förslag till regionala planer.

3.2.3 Miljöbedömning av planförslag

Den 15 december 2009 lämnade trafikverken en samlad effektbedömning av planförslagen till regeringen samt en sammanställning avseende miljökonsekvensbeskrivningen. Under åtgärdsplaneringen genomfördes nämligen för första gången en miljöbedömning i enlighet med miljöbalkens regler.

3.2.4 Transportpolitiska mål

För planering, projektering och genomförande av infrastrukturprojekt finns mål för transportpolitiken. Från 2009 är de ersatta av en ny målstruktur med ett övergripande mål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Funktionsmålet handlar om *tillgänglighet* och betyder att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet *säkerhet, miljö och hälsorisker* syftar till att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Till de olika målen finns preciseringar.

3.2.5 Fyrstegsprincipen

En viktig princip som ska tillämpas⁵ i infrastrukturplaneringen är den så kallade Fyrstegsprincipen. 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 det tredje steget undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader av bland annat vägar och järnvägar. Behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs först i steg fyra.

3.3 Fysisk planering för järnvägar och vägar

Den fysiska planeringsprocessen för järnvägar och vägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). Vid planering och prövning enligt väglagen och banlagen, ska hänsynsreglerna och hushållningsreglerna i miljöbalken tillämpas. Detsamma gäller bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. Dessutom finns i väglagen och banlagen ett antal hänvisningar till miljöbalken som innebär att dess bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning, MKB, ska tillämpas.

⁵ SIKAs utvärdering av fyrstegsprincipen ifrågasätter principens roll i planeringen: "... bör man överväga att överge tanken på att upphöja fyrstegsprincipen till allmänt planeringsideal och låta den vara en opretentiös tumregel ..." skriver man i rapporten "Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya potemkukuliss?" (SIKA 2005:11).

Planeringsprocessen syftar till att förankra planeringen av vägar och järnvägar i den regionala planeringen och i kommunernas planering samt att ge möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden. Planeringsprocessen ska tillämpas på åtgärder som är byggande av väg eller byggande av järnväg. Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning 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.

Planeringsprocessen är i grunden indelad i tre skeden, där planeringen successivt ska utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och där resultatet från ett skede ska ge utgångspunkterna för nästa. För vissa större projekt tillkommer ett fjärde skede, regeringens tillåtlighetsprövning. För järnvägsprojekt har Trafikverket (Banverket) även tillämpat ett så kallat idéskede. Se vidare figuren nedan.



Figur 2 · Den fysiska planeringens olika skeden, här illustrerad med planeringsprocessen för järnväg.

3.3.1 Förstudie och idéskede

I *förstudien* identifieras och avgränsas ett utredningsområde eller olika väg- eller järnvägsalternativ. Först kartläggs miljöförhållandena översiktligt utifrån befintlig information. Förutsättningar och genomförbarhet i övrigt vad gäller trafik, teknik, ekonomi m.m. studeras översiktligt. Därefter beskrivs problem, förutsättningar samt tänkbara åtgärder och effekter. Det kan även visa sig att det inte är lämpligt att fortsätta arbetet, dvs. att stoppa projektet. De preliminära slutsatserna som dras om effekter och konsekvenser av den planerade åtgärden kan också innebära att något område eller alternativ bedöms olämpligt och väljs bort. För järnvägar har Trafikverket (Banverket) tillämpat ett steg före förstudien som kallas idéskede. Detta skede syftar till att internt diskutera olika lösningar innan den formella planeringsprocessen inleds. Idéskedet är inte lagreglerat utan är en intern praxis.

3.3.2 Utredning och tillåtlighetsprövning

I *vägutredningen/järnvägsutredningen* preciseras, analyseras och utvärderas alternativa korridorer med syfte att få fram underlag för beslut om val av lämpligaste lokalisering. Utredningen leder fram till ställningstagande om val av teknisk standard och val av korridor. I detta arbete ingår miljökonsekvensbeskrivning, som länsstyrelsen ska granska och godkänna.

För vissa projekt ska det alternativ som valts i samband med utredningen även tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap miljöbalken. Prövningen avser tillåtligheten medan det exakta läget för vägen eller järnvägen preciseras i planen. Tillåtlighetsprövning är obligatorisk för:

- Järnvägar för fjärtrafik samt:
- Nytt spår på minst 5 km på befintlig bana för fjärtrafik.
- Motorvägar och motortrafikleder, vägar med minst fyra körfält och minst 10 km vägsträckning.

Som underlag för regeringens tillåtlighetsprövning krävs också miljökonsekvensbeskrivning.

3.3.3 Arbetsplan och järnvägsplan

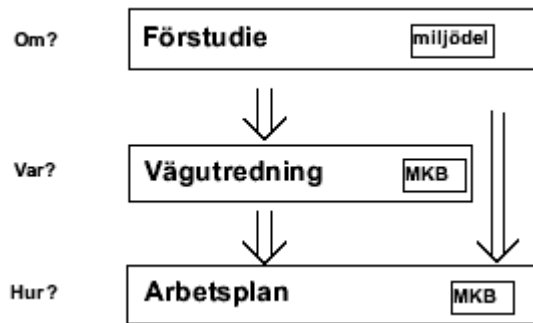
I *arbetsplan/järnvägsplan* preciseras utformningen inom den valda korridoren, ofta med olika varianter. Här ska framgå bland annat hur mycket mark som behöver tas i anspråk och hur projektet ska genomföras. Även arbetsplanen/järnvägsplanen ska innehålla en MKB som ska granskas och godkännas av länsstyrelsen. Här är miljökonsekvensbeskrivningen ett stöd för att åstadkomma tillräcklig miljöanpassning av projektet. Ytterligare samråd ska också hållas med bland annat berörda länsstyrelser och kommuner. I och med Trafikverkets fastställande av planen ges tillstånd till byggande av vägen eller järnvägen.

3.3.4 MKB i planeringsprocessen

De väg- och järnvägsåtgärder som omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning kan vara både stora och små. Det som utlöser MKB-kravet är om åtgärden kräver arbetsplan respektive järnvägsplan. Detta innebär att en ny busshållplats vid en landsväg kan kräva MKB, likaväl som en ny motorvägssträckning gör det (de små projekten/åtgärderna bedöms dock sällan medföra betydande miljöpåverkan). Omvänt innebär kopplingen till arbetsplan och järnvägsplan att även omfattande ombyggnader för att exempelvis öka väg- eller spårkapaciteten inte omfattas av krav på MKB om ombyggnaden kan hållas inom planområdet.

För planering av vägar finns alltså MKB-krav knutna till såväl vägutredningen som arbetsplanen. Detta innebär alltså att det för ett och samma vägprojekt ibland ska göras miljökonsekvensbeskrivning i två planeringsskeden. I praktiken kan det dessutom vara så att ett vägprojekt som omfattas av en vägutredning i nästa skede delas upp i flera delprojekt. På så sätt kan ett vägprojekt hanteras i en enda sammanhållen utrednings-, MKB- och beslutsprocess i vägutredningsskedet, splittras upp i två, tre, fyra eller kanske fler arbetsplaner med varsin MKB. Denna uppdelning görs sannolikt oftast av praktiska skäl, snarare än av beslutslogiska

skäl. Uppsplittningen kan leda till oklarheter om vad vägprojektet i realiteten omfattar, och kan bland annat ge upphov till avgränsningsproblem och svårigheter att hantera alternativ i de miljökonsekvensbeskrivningar som tas fram. Utöver de grundläggande MKB-reglerna i miljöbalkens 6:e kapitel finns i väglagen kompletterande bestämmelser om samråd och alternativutredning. Vägverket har också utfärdat föreskrifter till väglagen om miljökonsekvensbeskrivningar (VVFS 2001:18).



Figur 3. Trafikverkets process för planeringen av ett vägprojekt och kopplingen till MKB.

Efter vägutredning gör Trafikverket ett *ställningstagande* (om val av sträckning) med bland annat miljökonsekvensbeskrivningen som underlag. Detta ”beslut” har ingen rättslig verkan. Arbetsplanen *fastställs* av Trafikverket och fastställd plan ger i princip rätt att bygga väg. För planering av järnvägsåtgärder gäller motsvarande process med förstudie-järnvägsutredning-järnvägsplan och regler om miljökonsekvensbeskrivning. Järnvägsplanen har dock inte samma rättsverkan som arbetsplan för väg. Trafikverket har dock inga MKB-föreskrifter kopplade till Lag om byggande av järnväg.

I juni 2011 har Trafikverket publicerat handbok för miljökonsekvensbeskrivningar för vägar och järnvägar⁶.

3.3.5 Följdprövningar med MKB-krav

Att genomföra väg- och järnvägsprojekt kan leda till ingrepp och påverkan som förutsätter en rad andra beslut. Exempelvis finns krav på tillstånd för vatten- eller täktverksamhet. Om projektet påverkar ett Natura 2000-område ska det hindersprövas och för detta gäller särskilda regler. För tillståndsprövning gäller regelmässigt krav på MKB.

3.3.6 Kommunernas fysiska planering

Ett väg- eller järnvägsprojektet kan också innebära att man måste ändra eller upphäva en detaljplan i enlighet med plan- och bygglagen, PBL. Detta är ett exempel när Trafikverkets fysiska planering sammanfaller med kommunens dito. För detaljplaner vars förverkligande kan medföra betydande miljöpåverkan krävs en miljöbedömning i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

⁶ Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar – handbok metodik. Trafikverket publ 2011:090.

3.4 Styrdokument för planering av vägar och järnvägar

Trafikverket har gett ut en rad dokument för den interna handläggningen av de olika planeringskedena. Dokumenten kallas handbok, rutiner och checklistor och omfattar all typ av verksamhet inom Banverket alltifrån tekniska krav till administrativa rutiner.

Tabell 1 Styrdokument för planeringsprocessen och MKB.

Dokumentnr	Dokumenttyp	Aktualitet	Dokumentnamn
Planeringsprocess			
BVC 1714	Checklista		Tillstånd och anmälan enligt miljöbalken
VHB 1716.2	Checklista		Miljösäkring
BVC 1720	Checklista		Miljöaspektsregister
BVC 1803	Checklista		Utredningsfasen – att välja lösning
BVC 1803.1	Checklista		Projekteringsfasen
BVC 1803.2	Checklista		Genomförandefasen
BVH 806.1	Handbok		Förstudie – enligt lag om byggande av järnväg
BRÖH 176	Rutin	Upphört att gälla	Miljösäkring vid planering
BRÖH 177	Rutin	Upphört att gälla	Miljösäkring vid projektering
BRÖH 200	Rutin	Upphört att gälla	Systemhandling/Järnvägsplan - projekteringsledning
BRÖH 203	Rutin	Upphört att gälla	Bygghandling - projekteringsledning
BRÖH 225	Rutin	Upphört att gälla	Järnvägsplan och detaljplan – samordnad handläggning
BRSP-R007	Rutin	Upphört att gälla	Systemhandling och upprättande av järnvägsplan
BRSP-R005	Rutin	Upphört att gälla	Förstudie
BRSP-R006	Rutin	Upphört att gälla	Järnvägsutredning inkl. MKB
BRSP-R007	Rutin	Upphört att gälla	Systemhandling och järnvägsplan inkl. MKB
BVR 1716	Rutin		Miljösäkring i investeringsprojekt
MKB			
BVH 806.2	Handbok		Järnvägsutredning
BVH 806.3	Handbok		Järnvägsplan
VHB 1716	Rutin		Miljösäkring i investeringsprojekt
VHB 1706	Rutin		Samråd
VHB 1716	Checklista		Miljösäkring i investeringsprojekt
VHB 1705	Checklista		Innehåll
VHB 1705	Checklista		Granskning
VHB 1705	Mall		MKB Synpunktsformulär
VHB 1706.2	Mall		Samråd Synpunktsformulär
VHB 1706.3	Mall		Samrådsredogörelse
			MKB-handbok 2005 (ej fastställd)
TRV 2011:090			Vägverkets MKB-handbok del 2 – ersatt i juni 2011 av Trafikverket publ 2011:090.
			Dialog med omvärlden
BRÖH 161	Rutin	Upphört att gälla	MKB-processen
VV 2007:40			Miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt
Övrigt			
BVPO4	Policy		Miljöpolicy

Tabell. 2 Hur styrdokument och lagstiftning kopplar till varandra.

	Lagstiftning	Handbok	Rutin	Checklista	Mall
Idéstudie Förstudie	Miljöbalk (1998:808): 6 kap 4-8 ; 17 kap 1 §,	BVH 806.1		BVC 1720 Miljöaspektsregister	
	Lag (1995:1649) om byggande av järnv. 1 §		VHB 1716 Miljösäkring i investerings - projekt	Miljösäkring BVC 1716.2	
Järnvägs utredning	Miljöbalk (1998:808): 6 kap 4-8 §	BVH 806.2		BVC 1720 Miljöaspekts register	
	Förordning (1998:905) om miljökonsekvens – beskrivningar			BVC 1720 Miljöaspekts register	
	Lag (1995:1649) om byggande av järnv 1 §		VHB 1716 Miljösäkring i investerings - projekt	Miljösäkring BVC 1716.2 VB 1705 MKB innehåll	VHB MKB Mall Synpunkts - formulär VHB MKB Granskning
	Förordning (1995:1652) om byggande av järnväg			BVC1803 Utredningsfasen – att välja lösning	
Järnvägs plan	Miljöbalk (1998:808): 6 kap 4-8 §	BVH 806.3		VB 1705 MKB innehåll VHB MKB Granskning	VHB MKB Mall Synpunkts - formulär
	Lag (1995:1649) om byggande av järnv 1 §			BVC 1714 Tillstånd och anmälan enligt miljöbalken	
	Förordning (1995:1652) om byggande av järnväg				
Senare skeden/ övrigt material	PM 2009- 03-30 Viktigt att tänka på när det gäller Järnvägsplaner Handbok om miljökonsekvensbeskrivningar. Trafikverket publ 2011:090.				

Vägverket har gett ut en serie med handböcker för miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn som består av fyra delar. Serien består av en sammanfattande del som ger en introduktion och en överblick över viktiga krav och om redovisning av MKB. Del 1 är en genomgång av lagar och regler som rör MKB, del 2 handlar om metodik och ska vara ett direkt stöd för den som arbetar med MKB inom vägsektorn. Del 3 behandlar analys och bedömning.

Handboken utgår ifrån Vägverkets föreskrifter och ger rekommendationer om hur de bör tillämpas. Utöver detta har Vägverket också gett ut handböcker för förstudie och vägutredning. Det finns i skrivande stund ingen aktuell handbok för arbetsplan men det håller på att utarbetas en ny sådan.

Tabell 2 nedan åskådliggör styrdokumentens och lagstiftningens koppling till olika delar av planeringsprocessen.

Tabell 3 Styrdokumentens och lagstiftningens koppling till olika delar av planeringsprocessen för vägar.

	Lagstiftning	Handbok	Annat
Förstudie	<p>Miljöbalk (1998:808): 6 kap 4-8 §§; 17 kap 1 §.</p> <p>Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar</p> <p>Väglagen (1971:948)</p> <p>Väggungörelse (1971:954)</p> <p>Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner VVFS 2007:223</p> <p>Plan- och Bygglag (1987:10) – nu ersatt av 2010:900</p>	<p>Handbok Förstudie 2002:46</p> <p>Miljökrav under byggtiden 2001:15 (även för planerings- & projekteringsfas)</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn del 1. Regler och bestämmelser 2008:24</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn Sammanfattande del 2002:40</p>	<p>Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen 2002:72</p> <p>Åtgärder i vägtransportsystemet, planeringsprocesser och beslutsunderlag (2007:68)</p> <p>Väglagen – ett planeringsverktyg 2007</p>
Vägutredning	<p>Miljöbalk (1998:808): 6 kap 4-8 §§; 17 kap 1 §.</p> <p>Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar</p> <p>Väglagen (1971:948)</p> <p>Väggungörelse (1971:954)</p> <p>Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner VVFS 2007:223</p> <p>Plan- och Bygglag (1987:10) – nu ersatt av 2010:900</p>	<p>Handbok Vägutredning 2005:64</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn del 1. Regler och bestämmelser 2008:24</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn del 2. Metodik 2002:42</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn del 3. Analys och bedömning 2002:43</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn Sammanfattande del 2002:40</p>	<p>Temabladd till MKB för vägprojekt (2008:32) som t ex bifogas MKB</p> <p>105:an, Vägverkets miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster 2006:105</p>
Arbetsplan	<p>Miljöbalk (1998:808): 6 kap 4-8 §§; 17 kap 1 §.</p> <p>Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar</p> <p>Väglagen (1971:948)</p> <p>Väggungörelse (1971:954)</p> <p>Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner VVFS 2007:223</p> <p>Plan- och Bygglag (1987:10) – nu ersatt av 2010:900</p>	<p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn del 2. Metodik 2002:42 – ersatt juni 2011 av TRV publ 2011:090</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn del 3. Analys och bedömning 2002:43</p> <p>Handbok Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn Sammanfattande del 2002:40</p>	
Senare skeden		Miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt 2007:40	

4 Närmare om MKB

Miljökonsekvensbeskrivning⁷, MKB, etablerades i USA omkring 1970. MKB har sedan dess spridits över världen. År 1985 meddelade Europeiska Gemenskaperna ett direktiv⁸ om MKB för vissa typer av verksamheter och åtgärder. Tilläggsdirektiv har tillkommit 1997 och 2003. EG-kommissionen håller för närvarande på att revidera de direktiv som reglerar MKB. Nytt direktiv kan beslutas tidigast i under 2012. EG-direktivet ska tillämpas i Europeiska Unionens medlemsländer, däribland Sverige, samt i de länder som är knutna till EU via frihandelsavtal.

4.1 EG-direktivet, miljöbalken och sektorslagarna

EG-direktivet 85/337 började att formellt gälla i Sverige 1994, genom det frihandelsavtal som Sverige träffade med unionen (ett år senare blev Sverige också medlem i EU). Direktivet ledde till att plan- och bygglagen, PBL, fick bestämmelser om MKB för vissa detaljplaner, medan de flesta övriga anpassningar hänsköts till det pågående arbetet med miljöbalken. Det var alltså 1999 när miljöbalken trädde i kraft, som direktivets procedurregler m.m. infördes i svensk rätt.

EG-direktivet 85/337 är ett så kallat minimidirektiv. Det reglerar alltså vad medlemsländerna minst måste leva upp till, men länderna kan också välja att gå längre än direktivet, till exempel när det gäller vilka verksamheter och åtgärder som kan omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning. Sverige har valt att implementera direktivet 85/337 på ett sätt som går längre än minimikraven, exempelvis när det gäller:

- Betydande miljöpåverkan, BMP – Sverige begränsar inte MKB till verksamheter som medför BMP.
- Typ av verksamheter – Sverige begränsar inte användningen av MKB till att enbart omfatta de verksamheter som räknas upp i direktivets bilagor 1 och 2.
- Krav på innehåll – utöver kraven i direktivets bilaga 3 omfattar MKB i Sverige även hushållning med mark, vatten, övrig fysisk miljö samt med energi och material.⁹

I princip all tillämpning av miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder i Sverige kan betraktas som EG-rättslig.

De svenska bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning, MKB, för verksamheter och åtgärder (projekt-MKB) finns i huvudsak i miljöbalkens (1998:808) sjätte kapitel. Till miljöbalken hör en förordning om MKB för verksamheter och åtgärder och om miljöbedömningar av planer och program (1998:905). I sektorslagar som exempelvis väglagen (1971:948) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649) finns hänvisningar till miljöbalken 6 kap och/eller kompletterande bestämmelser om MKB, detsamma gäller plan- och bygglagen, PBL (1987:10).

⁷ På engelska används begreppet Environmental Impact Assessment, EIA, för den typ av miljökonsekvensbeskrivning som behandlas i denna rapport.

⁸ Direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁹ Miljöbalken 6 kap 3 § - som sammantaget inte gör direktivets innehållskrav rättvisa.

4.2 Verksamheter som omfattas av MKB

De svenska reglerna om MKB för verksamheter innebär att MKB krävs för nästan all tillståndsprovning och motsvarande av verksamheter och åtgärder utan att en egentlig behovsbedömning görs. Detta leder till att ett betydande antal MKB årligen utförs i Sverige. Se vidare tabell 2 och 3. I Sverige har man valt att istället för att bedöma behovet av MKB reglera omfattningen av den MKB som krävs. Om verksamheten befaras medföra betydande miljöpåverkan, BMP, ställs större krav på samråd under processens gång och på innehållet i det MKB-dokument som ska upprättas.

Som en följd av regeringens proposition 2004/05:129 *En effektivare miljöprovning* har en del förändringar i regelverket genomförts som påverkar tillämpningen av MKB. Bland annat infördes en möjlighet till ändringstillstånd för mindre ändringar som inte innebär betydande miljöpåverkan (vilket innebär ett enklare förfarande för MKB) och antalet anläggningar som är provningspliktiga minskades (vilket minskar antalet MKB). Minskningen av antalet tillståndspliktiga verksamheter trädde i kraft den 1 januari 2008. Den 15 maj 2007 infördes anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter dock med fortsatt krav på MKB även i samband med anmälan. Regelverket för MKB kommer att ses över ytterligare i den nu (december 2009) pågående processen kring miljöprocessutredningen (M 2007:4) och dess förslag. I ett tilläggsdirektiv¹⁰ den 20 december 2007 gav regeringen i uppdrag till utredningen att bland annat tydliggöra för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningarna som avses i EG-direktivet 85/337. Miljöprocessutredningen lämnade sitt förslag i april 2009. Därefter har regeringskansliet (miljödepartementet) arbetat vidare med utredningens förslag. Det arbetet har lett fram till ett förslag till helt ny lydelse av miljöbalken 6 kap, med förslag till ändringar i följdförfattningar. Dessa kompletterande förslag presenterades i november 2009 i en departementsskrivelse¹¹. Till de större ändringarna hör förslaget att MKB endast ska göras för verksamheter som medför risk för betydande miljöpåverkan. Detta föreslås dock inte gälla vägar och järnvägar, däremot berör förslaget sådana vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter som kan ingå i ett infrastrukturprojekt. Att MKB endast ska utföras för infrastrukturprojekt som kan medföra betydande miljöpåverkan har däremot föreslagits i september 2010, i Transportinfrastrukturkommitténs betänkande¹².

4.2.1 MKB för tillståndspliktiga verksamheter

Av miljöbalken 6 kap 1 § framgår att det ska ingå en MKB i bland annat alla ansökningar enligt miljöbalken om tillstånd till miljöfarliga verksamheter (miljöbalken 9 kap), vattenverksamheter (miljöbalken 11 kap). En MKB ska också finnas vid regeringens tillåtlighetsprovning (miljöbalken 17 kap.) och vid ansökningar om tillstånd till verksamheter och åtgärder som påverkar miljön i Natura 2000-områden (miljöbalken 7 kap 28 a §). Förutom vid provningar enligt miljöbalken ska MKB upprättas vid provning enligt ett antal andra lagar. I flera av dessa lagar anges att bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas. Se vidare tabell 1.

¹⁰ Dir 2007:184, Tilläggsdirektiv till miljöprocessutredningen (M 2007:04).

¹¹ DS 2009:65.

¹² Effektivare planering av vägar och järnvägar. SOU 2010:57.

Tabell 4 Exempel på prövningslagar och på verksamheter och åtgärder för vilka MKB krävs¹³

Lagrum	Verksamheter och åtgärder
Miljöbalken (1998:808)	Verksamheter/åtgärder som påverkar naturmiljön (7 kap) Miljöfarlig verksamhet som ex. tillverkningsindustri, energianläggningar, avfallshantering, m.m. (9 kap) Vattenverksamhet som ex. byggande av broar och andra anläggningar, bortledande av yt - eller grundvatten, m.m. (11 kap) Vilthägn (12 kap) Motorvägar, motortrafikleder, järnvägar för fjärrtrafik och allmänna farleder (17 kap).
Infrastruktur	
Väglagen (1971:948)	Allmänna vägar med vidhängande väganordningar
Lag om byggande av järnväg (1995:1649)	Järnvägar, spårvägar och vidhängande anläggningar
Lufftartslagen (1957:297)	Allmänna flygplatser
Farledslagen (1983:293)	Allmänna farleder och allmänna hamnar
Rörledningslagen (1978:160)	Ledningar för transport av råolja eller annan vätska eller gas som ska användas som bränsle
Naturgaslagen (2000:599)	Naturgasledningar, naturgaslager och förgasningsanläggningar
Ellagen (1997:857)	Kraftledningar för 130 kV eller högre spänning
Brytning av mineral m.m.	
Torvlagen (1985:620)	Torvbrytningsföretag
Lagen om kontinentalsockeln (1966:314)	Borring eller sprängningar vid utforskning av kontinentalsockeln eller utvidgning av dess naturtillgångar
Minerallagen (1991:45)	Utvinning och bearbetning av mineral
Lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140)	Utforskning, utvinning, eller annat utnyttjande av vissa naturtillgångar inom Sveriges ekonomiska zon. Uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar.
Kärnenergi m.m.	
Kärntekniklagen (1984:3)	Uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning
Strålskyddslagen (1988:220)	Tillverkning, införsel, hantering, överlåtande m.m. av radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan eller är avsedda för, kan sända ut eller alstra joniserande strålning eller. Utförsel av radioaktivt ämne från Sverige
Fysisk planering	
Plan- och bygglagen (1987:10)	Planer som medger köpcentrum, motorbanor, fritidsläggningar m.m. vid betydande miljöpåverkan.

¹³ Tabellen är hämtad från sid 27 i Hedlund, A och Kjellander, C. MKB. Introduktion till miljökonsekvensbeskrivningar. Studentlitteratur 2007.

4.2.2 MKB för anmälningspliktiga verksamheter

För anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken 9 kap krävs normalt inte MKB. Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende ska dock enligt 24a § i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, göra en bedömning av om verksamheten kan medföra en betydande miljöpåverkan enligt kriterierna i bilaga 2 till förordningen. Verksamheten ska i så fall tillståndsprövas och tillståndsprövningen innebär krav på MKB. Även om verksamheten inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan kan MKB krävas.

MKB för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet kan också krävas när tillsynsmyndigheten förelägger verksamhetsutövaren att söka tillstånd enligt miljöbalken 9 kap 6 § eller när verksamheten själv begär att få verksamheten tillståndsprövad (9 kap 6 § tredje stycket).

4.2.3 Projekt-MKB vid planering och planläggning

Det svenska MKB-systemet utvecklades i för att omfatta verksamheter och åtgärder (projekt), men inledningsvis inte med EG-direktivet 85/337 som grund. Detta har präglat MKB-tillämpningen i Sverige. Förutom att MKB görs även i de fall där inte betydande miljöpåverkan befaras, genomförs projekt-MKB i enlighet med reglerna i miljöbalken 6 kap för väg- respektive järnvägsutredning trots att dessa skeden snarare har karaktären av planering eller planläggning.

Ett annat särfall där projekt-MKB används för planläggning gäller detaljplan enligt plan- och bygglagen. EG-direktivet 85/337 syftar till att projekt som kan medföra betydande miljöpåverkan ska tillståndsprövas och att MKB ska användas vid prövningen. I direktivet finns några typer av projekt utpekade för vilka man i Sverige inte hade krav på tillståndsprövning. Lösningen blev då istället att ställa upp motsvarande krav i samband med kommunernas detaljplanering. År 1994 infördes därför bestämmelser i plan- och bygglagen 5 kap 18 § om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner som avser vissa typer av verksamheter, nämligen:

- Industriändamål
- Köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse
- Skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar
- Hamn för fritidsbåtar
- Hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse
- Permanent campingplats
- Nöjespark
- Djurpark

För detaljplaner som avser dessa verksamheter ska en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med miljöbalken 6 kap §, 7 § 1 och 2 st samt 8 § upprättas förutsatt att betydande miljöpåverkan befaras. På det sättet omfattas alltså vissa detaljplaner av krav på projekt-MKB. För detaljplaner med betydande miljöpåverkan finns dessutom sedan 2004 krav på

miljöbedömning i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken 6 kap 11-18, 22 §§. Dessa krav härrör från ett annat EG-direktiv, 2001/42.

4.2.4 MKB i samrådsärenden

Åtgärder som på ett väsentligt sätt kan förändra naturmiljön och som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt andra bestämmelser i miljöbalken ska enligt miljöbalken 12 kap 6 § anmälas för samråd till länsstyrelsen (utom när det gäller skogsbruksåtgärder som ska anmälas till Skogsstyrelsen). En sådan anmälan kan medföra krav på MKB. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Verksamheten ska i så fall tillståndsprövas och tillståndsprövningen innebär krav på MKB. Även om verksamheten inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan kan en MKB krävas.

Samråd behövs för exempelvis större schaktningar, master, vägar (anläggning, ändring, större underhållsåtgärder), husbehovstäckter, ledningar (upptagande av ledningsgator, jordkablar), golfbanor etc.

4.3 Antalet MKB för olika verksamheter

Olika undersökningar pekar på att 1 500 – 2 000 miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder upprättas varje år i Sverige. Om man inte räknar med de MKB för verksamheter och åtgärder som inte ingår i denna studie, alltså de MKB som upprättas i samband med detaljplan enligt plan- och bygglagen, uppskattas antalet MKB till omkring 1 500¹⁴. Uppskattningarna ovan bygger på olika uppgifter från åren 2005-2007. Antalet MKB varierar sannolikt mellan olika år, exempelvis beroende på konjunktursvängningar.

Omkring 1 000 miljökonsekvensbeskrivningar under 2005 respektive 2006 avser miljöfarlig verksamhet i enlighet med miljöbalken 9 kap. Genom en ändring av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) den 1 januari 2008 har antalet tillståndspliktiga verksamheter (och därigenom antalet MKB) sannolikt minskat.

Vattenverksamheter utgör den enskilt näst största posten, drygt 200 MKB årligen avser sådan verksamhet. Ungefär lika många MKB görs årligen för infrastruktur i form av vägar, järnvägar och kraftledningar. Observera att MKB för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet också kan avse väg- och järnvägsprojekt. Se vidare tabell 2 nedan.

Det ska påpekas att resultatet ska användas med viss försiktighet eftersom antalet MKB delvis har uppskattats av de myndigheter som levererat underlag till kartläggningen.

¹⁴ Se främst Lindblom, U och Rodéhn, J MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006. MKB-centrum rapport nr 1/2008.

Tabell 5 Antalet MKB för olika typer av verksamheter och åtgärder. Uppgifterna bör tolkas med varsamhet eftersom siffrorna delvis bygger på uppskattningar.¹⁵

Verksamhet	Antal MKB 2005	Antal MKB 2006
Åtgärder i naturområden m.m.	34	31
Miljöfarlig verksamhet	1 004	1 000
Vattenverksamhet	212	209
Vägar	119	112
Järnvägar	18	15
Kraftledning	103	103
Bebyggelseprojekt m.m.	100	100
Övriga verksamheter	27	30
Summa	1 617	1 600

4.4 Antalet MKB efter beslutsmyndighet

Flest antal MKB används som beslutsunderlag för länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen, MPD, vid länsstyrelsen. Detta är inte oväntat eftersom länsstyrelsen/MPD är beslutsmyndighet för många verksamheter och åtgärder med krav på MKB.

Tabell 6 Antal MKB efter beslutsmyndighet.¹⁶

Myndigheter	Antal MKB 2005	Antal MKB 2006
Länsstyrelsen/MPD	971	966
Miljödomstolen	291	289
Vägverket	113	108
Banverket	16	11
Statens Energimyndighet	103	103
Regeringen	16	18
Bergstaten	3	3
Statens kärnkraftinspektion, SKI	3	1
Luffartsstyrelsen	1	1
Kommunerna	100	100
Summa	1 617	1 600

¹⁵ Lindblom, U och Rodéhn, J MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006. MKB-centrum rapport nr 1/2008, s 17.

¹⁶ Ibid, s 24.

Andra beslutsmyndigheter som handlägger många MKB är miljödomstolen, Vägverket och Energimyndigheten. Regeringen är också prövningsmyndighet för ärenden som fordrar projekt-MKB. Vissa av de ärenden som regeringen avgör med stöd av MKB bereds inte av regeringskansliet utan av statliga myndigheter som Trafikverket.

Antalet MKB säger emellertid inte så mycket om ärendebelastningen vid respektive beslutsmyndighet. Verksamheternas och åtgärdernas komplexitet och miljöpåverkan varierar kraftigt, och därmed omfattningen av MKB och andra delar av prövningsprocessen. MKB för miljöfarlig verksamhet (miljöbalken 9 kap) vid miljödomstolen och MKB för vissa infrastrukturärenden torde röra sig om stora projekt. Antalet MKB för vattenverksamhet är betydande, men här finns sannolikt en stor spännvidd när det gäller verksamheternas och miljökonsekvensbeskrivningarnas omfattning.

4.5 MKB-förfarandet i Sverige

För prövning av verksamheter och åtgärder finns ett lagstadgat förfarande där MKB ska ingå. För MKB-förfarandet finns en lagreglerad procedur, ett förfarande vilken innefattar ett antal obligatoriska moment. Lagbestämmelserna reglerar bland annat vad en MKB ska innehålla, när samråd ska hållas och vilka aktörer och intressenter som ska inbjudas till samråd samt hur MKB-dokument ska offentliggöras. I miljöbalken, följd- och sidoförfattningar med förarbeten används och definieras begreppen så här:

- Miljökonsekvensbedömning¹⁷ = ett förfarande som innehåller vissa obligatoriska moment som den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska genomföra och inom vilken miljökonsekvensbeskrivning tas fram och utformas.
- Miljökonsekvensbeskrivning = (en)¹⁸ skriftlig redogörelse som tas fram inom ramen för en miljöbedömning av en plan/program eller tas fram inom ramen för en miljökonsekvensbedömning.¹⁹

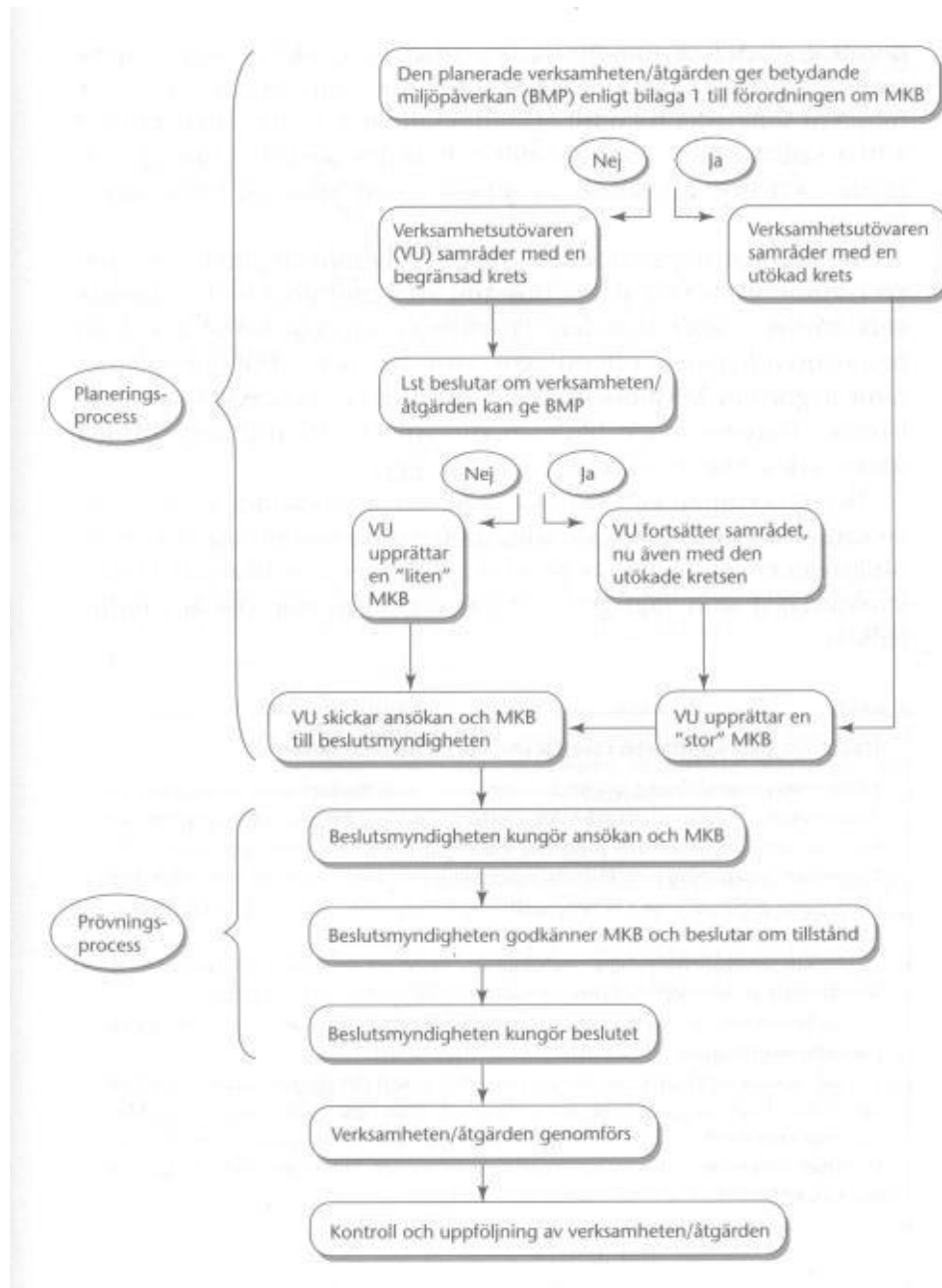
Den svenska MKB-proceduren, miljökonsekvensbedömningen, kan i sin tur delas in i två skeden, dels verksamhetsutövarens planering av projektet och arbete med att ta fram MKB och andra utredningar, dels förberedelser och prövning i domstol eller hos förvaltningsmyndighet.

Under planeringsprocessen ansvarar verksamhetsutövaren för genomförandet av de moment som leder fram till MKB-dokumentet. Detta innebär bland annat samråd med myndigheter och andra berörda samt upprättandet och överlämnandet av ansökan och MKB till beslutsmyndigheten.

¹⁷ Förkortningen ”MKB” används i många sammanhang (dock inte i lagreglerna) och kan antagligen avse förfarandet, dokumentet eller bådadera.

¹⁸ I praktiken finns inget krav på ett sammanhållet MKB-dokument, åtminstone inte för projekt.

¹⁹ I lagtexten är det dock inte glasklart att miljökonsekvensbeskrivning bara avser dokumentationen.



Figur 3. Flödesschema över den svenska basproceduren för MKB för verksamheter och åtgärder.²⁰

Ansvar för att genomföra MKB ligger hos verksamhetsutövaren. Under prövningsprocessen utreder beslutsmyndigheten om verksamhetsutövaren ska få tillstånd att genomföra den planerade verksamheten eller åtgärden. Prövningen innebär bland annat att beslutsmyndigheten offentliggör ansökan och MKB-dokumentet samt avgör om MKB-dokumentet och samrådsprocessen kan godkännas och om tillstånd kan ges. MKB-proceduren kan se olika ut för olika verksamheter eftersom de kan vara kopplade till olika lagar med olika planerings- och prövningsregler, (till exempel infrastruktur lagar som väglagen och järnväglagen där

²⁰ Hedlund, A och Kjellander, C. MKB. Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning. Studentlitteratur 2007.

prövningsförfarandet inte är likadant som i miljöbalken). Proceduren ser även olika ut beroende på om verksamheten/åtgärden kan antas ge betydande miljöpåverkan eller inte. Om betydande miljöpåverkan kan antas uppkomma följer nämligen speciella krav på MKB-dokumentets innehåll och på samrådsförfarandet.

4.6 Aktörerna i MKB-processen

4.6.1 Beställare och utförare av MKB

Verksamhetsutövare (exploatör) är den aktör som har ansvar för MKB. Konsulter anlitas ofta som ”utförare” av MKB. Trafikverken anlitar regelmässigt konsulter för arbete med MKB. Samråd genomförs med stöd av interna informationsresurser, men även på detta område kan det hända att extern kompetens nyttjas. Trafikverken fungerar alltså vanligen som *beställare* av MKB och relaterade tjänster. Erfarenheten är att de konsulter och motsvarande som anlitas för arbete med miljökonsekvensbeskrivning ofta har en långvarig eller återkommande relation till sin beställare.

För närvarande finns ett antal större tekniska konsultföretag på den svenska marknaden. Karaktäristiskt för dessa företag är bland annat att de har många anställda, från några hundra upp till ett par tusen, och har verksamhet över hela landet (och i de flesta fall även verksamhet utanför Sverige). Gissningsvis är det så att ett halvduzin företag eller så medverkar i väldigt många, kanske merparten, av de miljökonsekvensbeskrivningar som tas fram i Sverige. Detta ska dock inte tolkas som att det i dessa företag nödvändigtvis finns en gemensam syn på MKB, eller att det bedrivs ett kvalitetssäkringsarbete som riktar sig mot MKB-uppdrag. Inte sällan är konsultföretagen organiserade så att uppdrag kring MKB för olika typer av projekt utförs av olika avdelningar (motsvarande) inom företaget. Flera av de stora konsultföretagen har interna MKB-nätverk och/eller nyttjar MKB-centrums nätverk som ett led i sin kompetensförsörjning och utveckling av konsulttjänster.

MKB-utredning är inte något enmansarbete, i alla fall inte för större väg- eller järnvägsprojekt. Miljökonsulten eller den tekniske konsulten behöver därför mobilisera kompetens av olika slag för att kunna utreda miljökonsekvenserna. I lite mer omfattande miljökonsekvensbeskrivningar kan *MKB-samordnare* vara en tydlig funktion. MKB-samordnaren har kontakterna med beställaren (verksamhetsutövaren), håller ihop arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och fungerar som internbeställare gentemot olika specialister. MKB-samordnaren är vanligen själv specialist inom något område som berörs av miljökonsekvensbeskrivningen. Det förekommer emellertid att MKB-samordnare enbart har generalistkompetens inom miljöområdet. Vad som är att anse som generalist- respektive specialistkompetens ligger dock till stor del i betraktarens öga. Intrycket är att personer som besitter ganska översiktliga kunskaper inom områden som exempelvis kulturarv och epidemiologi ofta betraktas som specialister.

Specialister av olika slag anlitas alltså för MKB-utredningen. Graden av specialisering varierar förstås, förhoppningsvis i relation till behovet i den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen. En vanlig situation är att specialisten också har andra, icke MKB-relaterade, uppgifter (i allmänhet eller specifikt i ett enskilt uppdrag). Exempelvis kan en geohydrolog som arbetar med mark- och grundvattenfrågor i samband med ett projekt ta sig an en utredning om markföroreningar i samband med miljökonsekvensbeskrivningen för projektet.

Stora konsultföretag kan tänkas ha all, eller åtminstone den mesta, MKB-kompetensen i det egna företaget. Även sådana resursstarka konsultföretag kan dock behöva köpa in specialister för vissa MKB-relaterade uppdrag. För mindre konsultföretag kan det vara helt nödvändigt med under- eller sidokonsulter för att genomföra en MKB-utredning. I det större företaget kan MKB-samordnaren också tänkas föredra att arbeta med underkonsulter framför det egna företagens resurser. Lojaliteten med det egna företaget kan vara stark, men inte starkare än att vana av samarbete och personliga preferenser kan gå före. Det förekommer också att verksamhetsutövaren har synpunkter på var specialistkompetens ska hämtas.

4.6.2 Beslutsfattare och granskare

Med *beslutsfattare* menas de personer (eller institutioner) som använder miljökonsekvensbeskrivning som beslutsunderlag. Det kan röra sig om exempelvis personer som verkar vid miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer, beslutsfattare vid Trafikverkets huvudkontor, politiker i kommunfullmäktige eller i kommunala nämnder. Det svenska MKB-systemet innebär, med undantag för vägar och järnvägar, att beslutsfattare hos prövningsmyndigheter också ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen duger som beslutsunderlag. På det sättet har beslutsfattare vid exempelvis miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer en uttalad roll som *granskare*. Kommuner, myndigheter, organisationer, saksägare och allmänheten kan också sägas fungera som granskare av MKB, till exempel vid samråd under MKB-processen och vid senare kompletteringsrundor.

4.6.3 Länsstyrelsens vägledningsroll

I det svenska MKB-systemet har länsstyrelserna getts en central roll när det gäller MKB för verksamheter och åtgärder. Verksamhetsutövaren ska samråda med länsstyrelsen om verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken. Länsstyrelsen ska också besluta om en verksamhet anses ha betydande miljöpåverkan om den frågan inte redan är avgjord genom förordningen om MKB. I många fall är länsstyrelsen själv beslutsmyndighet för den verksamhet som det skett samråd om.

Länsstyrelsen ska vid samrådet vägleda verksamhetsutövaren och verka för att miljökonsekvensbeskrivningen ska få den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen²¹. Länsstyrelsen vägledningsroll tydliggjordes genom ändringar i lagtexten gjordes i augusti 2005. Förtydligandet – det rör sig alltså inte om en regeländring – gjordes för att många verksamhetsutövare framfört klagomål över att sena kompletteringskrav fördröjer prövningsprocessen samtidigt som myndigheterna anser att ansökningarna och miljökonsekvensbeskrivningarna ofta är alltför bristfälliga för att kunna utgöra underlag för beslut²².

Regeringen anser att det är viktigt att länsstyrelsen för alla verksamheter och åtgärder, oavsett graden av deras miljöpåverkan, har en aktiv roll under samrådet i syfte att verka för att verksamhetsutövaren tar fram en miljökonsekvensbeskrivning som utgör ett bra beslutsunderlag²³. Av förarbetena framgår att länsstyrelsen bör, muntligt eller skriftligt, ge verksamhetsutövaren vägledning om hur miljökonsekvensbeskrivningen lämpligen

²¹ Miljöbalken 6 kap 5 §.

²² Se prop 2004/05:129, sid 55f.

²³ Prop 2004/05:129 sid 55f.

utformas²⁴. Länsstyrelsens vägledning avser inriktningen och omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen, dokumentet, men kan också avse omfattningen av samrådsförfarandet²⁵. Det finns inga regler eller anvisningar om formerna för vägledningen.

Regeringskansliets förslag²⁶ till ändrade MKB-regler innebär att länsstyrelsens vägledningsroll tydliggörs ytterligare.

²⁴ Ibid, sid 56.

²⁵ Ibid, sid 55.

²⁶ DS 2009:65.

5 Infrastrukturplanering: Brister, behov och förslag

Det finns en rad exempel på forskning och utredningar som behandlar den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar. I det här kapitlet analyseras en rad forskningsrapporter, utredningar, betänkanden och förslag som ingår i FUD-projektets litteraturstudie. FUD-projektet fokuserar på fysisk planering, men eftersom det har visat sig att den ekonomiska planeringen påverkar den fysiska planeringen behandlas även denna fas av infrastrukturplaneringen. Planeringssystemet för transportinfrastruktur beskrivs i sin helhet i kapitel 3.

Utredningar och förslag analyseras med utgångspunkt från kriterierna för planering och MKB som identifierats i FUD-projektet. Se vidare kapitel 2.

5.1 Samspelet mellan ekonomisk och fysisk planering

Samspelet mellan ekonomisk och fysisk planering är intrikat. Ekonomisk planering ger förutsättningar och underlag för den fysiska planeringen. Prioriteringar som görs utgår inte sällan från sådana egenskaper hos åtgärderna som studerats i den fysiska planeringen. Den ekonomiska planeringen styr på så sätt den fysiska planeringen, men samtidigt förutsätter de val och prioriteringar som görs inom ramen för den ekonomiska planeringen att åtgärder i större eller mindre utsträckning har studerats i en fysisk planering.

Den ekonomiska planeringen har hittills varit rullande och långsiktig. Omprioriteringar under planeringsperioden sker (och är nödvändiga), vilket kan påverka den fysiska planeringen och göra den ryckig.

5.1.1 Brister i dagens (ekonomiska) planeringssystem

Riksrevisionen har granskat de förslag till länstransportplaner som upprättades 2009²⁷. Under tidigare planomgång granskade Riksrevisionen de länstransportplaner som upprättades 2003.

Riksrevisionens granskning av 2009 års planer visar att planförslagen är inte så transparenta och tydliga så att det går att avgöra om valet av åtgärder är de mest effektiva och de mest hållbara. I regeringens direktiv finns krav på att prioriteringar ska motiveras och att den inbördes prioriteringsordningen ska framgå. Det ska även framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som valts bort. Effektbedömningar ska redovisas och ge en rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till. Riksrevisionens granskning visar att länen inte har levt upp till direktivens krav.

Resultatet av Riksrevisionens granskning av länsplanerna visar också att flertalet av de problem och brister som lyftes fram i granskningen av 2004 års planer fortfarande kvarstår.

²⁷ RiR 2009:23.

Brister som Riksrevisionen uppmärksammat är bland annat:

- Ingen tydlig koppling mellan prioriteringsgrunderna och åtgärderna.
- Få planer beskriver vilka avvägningar som gjorts
- Få planer redovisar bortvalda åtgärder.
- Planerna saknar effektbedömningar eller har mycket förenklade sådana.
- Få planer tar upp alla de effekter som ska ingå i en effektbedömning.
- Negativa effekter och målkonflikter redovisas endast undantagsvis.
- Svårt att se om och hur effektbedömningarna har påverkat val/proriteringar av åtgärder.

Riksrevisionen drar slutsatsen att det blir svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest ”effektiva” och socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbara. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser till att planering och prioritering av infrastrukturåtgärder i framtiden baseras på tydliga och fullständiga effektbedömningar för enskilda objekt och för planförslagen som helhet.

I den samhällsekonomiska beräkningsmetod – kostnads-nyttoanalys – som används i planeringen saknas idag möjlighet att monetärt beräkna alla typer av relevanta effekter. Detta innebär att planerings- och beslutsunderlag behöver kompletteras med andra typer av effektbedömningar, till exempel miljökonsekvensbeskrivning, MKB.

För att kostnads-nyttoanalysen ska fungera för de effekter den omfattar krävs en god förvaltning av analysverktyget och de datauppgifter som matas in i verktyget, Riksrevisionen har granskat om förvaltningen ger förutsättningar för att de samhällsekonomiska analyserna ska kunna hålla god kvalitet och jämförbarhet. I rapporten²⁸ redovisas ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att förvaltningen ska kunna betraktas som effektiv och ändamålsenlig: Hantering av data, statistik, beräkningsförutsättningar (nödvändiga antaganden för analysen) samt prognos- och kalkylmodeller, rutiner för tillämpning, redovisning och dokumentation samt kompetensförsörjning, utveckling, uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen har konstaterat brister inom alla dessa områden. Förvaltningen försvåras också av att det är ett fåtal personer som är insatta i hur analysverktygen egentligen fungerar.

Enligt Riksrevisionens bedömning medför bristerna en osäkerhet om de samhällsekonomiska analysernas kvalitet och jämförbarhet – och därmed en osäkerhet om beslutsunderlagets kvalitet. Detta är brister som är kända sedan tidigare.

Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att bygga upp en långsiktigt hållbar förvaltning av de samhällsekonomiska analysmetoderna men också se till att tillämpningen blir korrekt, transparent och enhetlig både i ekonomiska, långsiktiga, planeringen och i den fysiska planeringen.

²⁸ RiR 2010:27.

5.1.2 Förslag om åtgärdsval i den ekonomiska planeringen

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté²⁹ som skulle analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras. Transportinfrastrukturkommitténs arbete omfattar även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen.

Transportinfrastrukturkommittén har i september 2010 lämnat sitt betänkande³⁰. Betänkandet har därefter remissbehandlats. Kommitténs analys och förslag gällande fysisk planering och MKB presenteras närmare i avsnitt 5.2.

Transportinfrastrukturuommittén lämnar i sitt betänkande ett förslag till en sammanhållen fysisk planeringsprocess. Men enligt kommitténs uppfattning är det inte meningsfullt att inleda en sådan planeringsprocess innan det är klarlagt att en åtgärd ska vidtas och att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg. Enligt kommitténs uppfattning ska det därför inom ramen för den ekonomiska planeringen, innan den fysiska planeringen startar, göras en förberedande studie som innebär en förutsättningslös och transportslagsövergripande analys där fyrstegsprincipen³¹ ska tillämpas – ett åtgärdsval.

Transportinfrastrukturuommitténs förslag har varit föremål för remiss. Många remissinstanser instämmer i kommitténs slutsatser om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering och behovet av åtgärdsval. Flera instanser anser dock att det behöver klargöras hur åtgärdsvalet ska gå till. I flera remissvar föreslås att åtgärdsvalet samordnas med den regionala utvecklingsplaneringen³², beslut om regionala utvecklingsprogram, RUP. Några instanser anser att det bör ske en växelverkan mellan ekonomisk och fysisk planering (vilket på sätt och vis är fallet idag) eller i alla fall att fysisk planering bedrivs parallellt med den ekonomiska planeringen. Några remissinsatser (bland annat SLU) anser att det vore ändamålsenligt om förstudieinstitutet finns kvar och att åtgärdsvalet görs där.

Riksrevisionen har också granskat kostnadskontrollen i stora investeringsobjekt både vad gäller vägar och järnvägar³³. Det är välkänt att infrastrukturinvesteringar blir ofta dyrare än planerat. Ur ett planeringsperspektiv är detta ett dilemma. Om kostnaderna underskattas kommer projektets nyttor automatiskt att kalkylmässigt överskattas. Enligt riksrevisionen innebär detta en risk att man satsar allmänna medel på ineffektiva investeringar. Bättre kostnadskontroll behövs. Ett sammanhängande problem är att de investeringsplaner (de s k åtgärdsplanerna) ofta blir för omfattande i förhållande till avsatta medel. Om ett investeringsprojekt väl kommer med i en åtgärdsplan, så kommer det i praktiken att byggas oavsett kostnadsutveckling. Detta påverkar enligt riksrevisionen drivkraften att utöva effektiv kostnadskontroll.

²⁹ Infrastrukturkommittén ”Effektivisering av planeringsprocessen för infrastruktur”, 2009:16.

³⁰ Effektivare planering av vägar och järnvägar . SOU 2010:57.

³¹ Transportstyrelsen, eller i alla fall det tidigare Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKa, har kritiserat fyrstegsprincipen och dess tillämpning. I rapporten ”Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya potenskinkuliss?” (SIKA 2005:11) påpekar man att det bara är regeringen och Riksdagens har de vida mandat som behövs för att kunna tillämpa fyrstegsprincipen.

³² Förordning (2005:95) om regionalt utvecklingsarbete.

³³ Se bland annat RiR 2011:6.

5.1.3 Medfinansieringsutredningens förslag till nytt planeringssystem

Regeringen beslutade i september 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Utredaren Nils Gunnar Billinger har lagt fram sitt förslag i maj 2011³⁴.

Även tidigare har frågan om ett nytt planeringssystem behandlas i olika utredningarna. Den så kallade Trafikverksutredningen lämnade i april 2009 sitt slutbetänkande³⁵ där utredaren lämnade i betänkandet förslag på en ny process som bland annat var mindre omfattande än den nuvarande. På regeringens uppdrag lämnade trafikverken (dåvarande Vägverket och Banverket samt Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) i februari 2010 ett förslag³⁶ till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen. Medfinansieringsutredningens förslag innebär bland annat:

- Planeringen ska omfatta alla trafikslag, vara trafikslagsövergripande.
- Planeringen av transportinfrastrukturen ska avse dess användning, förvaltning och utveckling.
- Långsiktiga planer ska upprättas och fastställas året efter att ordinarie allmänna val ägt rum.
- Riksdagen ska besluta om planeringsramar och anslag, för uppgraderingar och nybyggande med uppdelning på storstads-län respektive övriga landet.
- Riksdagen beslutar om stora och komplexa investeringsobjekt över en viss nivå och särskilt sådana som äger betydande inslag av stadsbyggnad.
- Trafikverket upprättar förslag till nationell plan för transportinfrastruktur och regeringen fastställer planen.
- Inom varje län ska upprättas en länsplan om fördelning av medel för nybyggande och uppgraderingar av transportinfrastruktur. Länsplanen fastställs av det organ som företräder regionen/länet.
- Planeringshorisonten ska vara tolv år, indelad i tre fyraårsperioder. Konkreta åtgärder ska årligen redovisas för riksdagen för den närmaste fyraårsperioden.
- Val av åtgärd ska ske som ett led i den långsiktiga planeringen av åtgärder.
- Beslut om åtgärder ska grundas på samhällsekonomiska analyser och deras bidrag till att uppnå de transportpolitiska målen.
- I planeringen ska undersökas förutsättningarna för medfinansiering och alternativ finansiering av statlig transportinfrastruktur.

³⁴ Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. SOU 2011:49

³⁵ Effektiva transporter – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. SOU 2009:31.

³⁶ Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. N2010/1684/TE.

Transportslagsövergripande planering utifrån olika kategorier av åtgärder

Planeringen ska alltså omfatta luftfart, sjöfart, väg och järnväg. Planeringen ska syfta till att utveckla transportinfrastrukturen för att på bästa sätt bidra till att uppnå de transportpolitiska målen. Förslaget innebär en uppdelning av åtgärderna som omfattas av planering i olika kategorier som tar sikte på deras varaktighet i tiden:

1. Drift - trafik-, el- och driftledning, trafik- och trafikantinformation, reglering av anläggning (broöppning, färjedrift) samt tillförsel av el, data, kommunikation
2. Avhjälpande underhåll – snöröjning, halkbekämpning, besiktning, akut underhåll, etc.
3. Förebyggande underhåll
4. Reinvesteringar inkl. inbyggd teknisk förnyelse
5. Uppgraderingar – bärighet, trafiksäkerhet, miljö, framkomlighet, tillgänglighet
6. Nybyggande för att öka kapacitet och samhällsbyggande
7. Administration, inkl. övriga former av effektiviseringar av transportsystemet

Riksdagsbeslut om stora och komplexa projekt

När det gäller nybyggandet av transportinfrastruktur har Riksdagen i princip avstått från att besluta om enskilda namngivna projekt. Det förekommer emellertid ofta en intensiv debatt kring enskilda projekt och fördelningen av investeringsmedel mellan väg och järnväg. Utredaren menar dock att den vilja till debatt och nödvändigheten att diskutera investeringsinriktningen ska ges utrymme i beslut som rör den långsiktiga planeringen. Utredaren föreslår att objekt, åtgärder över en viss storleksnivå ska beslutas av Riksdagen eller att samtliga ”*stora och komplexa projekt*” blir föremål för Riksdagens prövning. Särskilt skulle det gälla sådana investeringar som innebär ”*betydande inslag av stadsbyggnad*” – projekt som utredaren menar inte är lämpliga för beslut på myndighetsnivå, till exempel för beslut hos Trafikverket.

Utredaren ser framför sig att Riksdagen får tillfälle att i ett sammanhang besluta om ett relativt stort antal nationella infrastrukturprojekt. Utredaren menar att om beloppsgränsen sätts i intervallet 600– 1 500 miljoner kronor skapas det möjlighet för Riksdagen att jämföra ett större antal väg- och järnvägsprojekt.

Planeringshorisont, planeringsunderlag och planeringsprocess

Utredaren föreslår att bibehålla en planeringshorisont som omfattar tolv (12) år. Förslaget innebär vidare att planeringen delas in i tre fyraårsperioder. Den första fyraårsperioden omfattar detaljerade ställningstaganden till vilka åtgärder som ska genomföras. För de två nästkommande fyraårsperioderna har planeringen en öppnare form. Den andra och den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera mer långsiktiga problem och utmaningar och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.

Utredaren konstaterar att det finns behov av ökat politiskt inflytande, förbättrat beslutsunderlag och stabilare planer som medför krav på förändringar i planeringsprocessen. Samverkan mellan Trafikverket och de regionala företrädarna bör också systematiseras och

utvecklas. Det förslag till planeringsprocess som lämnas en kontinuerlig dialog mellan aktörerna och intressenterna i planeringen.

Utredaren är av uppfattningen av den samhällsekonomiska metod (kostnads-nyttoanalysen) som används i grunden är ändamålsenlig. Det ska dock ställas höga krav på de processer i vilka analyserna tas fram. Det är till exempel viktigt att analysresultaten redovisas på ett transparent och begripligt vis.

Samordningen mellan ekonomisk och fysisk planering

Utredaren konstaterar att det finns en koppling mellan den fysiska planeringen av transportinfrastruktur och den långsiktiga transportplaneringen. Kopplingen rör reinvesteringar, uppgraderingar och nybyggnadsåtgärder som kräver planering och tillståndsprövning enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg eller enligt plan- och bygglagen eller miljöbalken – kategorierna 4, 5 och 6 i det föreslagna planeringssystemet.

Utredaren förslår – i likhet med Transportinfrastrukturkommittén – att åtgärdsvalet ska knytas till den långsiktiga ekonomiska planeringen. Åtgärdsvalet ska ske utifrån samhällsekonomiska överväganden baserad på en förberedande studie som inte är knuten till den fysiska planeringen. Utredaren konstaterar att det visserligen kan vara svårt att slutligt fatta beslut om åtgärder i en situation, ett skede då kunskapsunderlaget vad avser kostnader och nyttor är svagt eller bristfälligt. Utredaren sätter här förhoppningar till den stora ”erfarenhetsbank” som han menar har byggts upp under många år.

Den fysiska planeringen ska dock inledas med en ”kontroll” att åtgärdsvalet är grundat på en samhällsekonomisk analys och den skett med beaktande av de transportpolitiska målen. Den fysiska planeringen föreslås vidare innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att åtgärden medför en samhällsekonomisk nytta som överstiger de uppoffringar som investeringen innebär. Det kan i vissa fall, menar utredaren, innebära att den fysiska planeringsprocessen kan komma att avbrytas.

5.2 Fysisk planering och miljökonsekvensbeskrivning

Den fysiska planeringen för järnvägar och vägar regleras i väglagen och lagen om byggande av järnväg (banlagen). Vid planering och prövning enligt väglagen och banlagen, ska också hänsynsreglerna och hushållningsreglerna i miljöbalken tillämpas. Dessutom finns i väglagen och banlagen ett antal hänvisningar till miljöbalken som innebär att dess bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning, MKB, ska tillämpas. Väg- och järnvägsprojekt berörs också av kommunernas planering enligt plan- och bygglagen. Efterföljande prövningar av till exempel vattenverksamheter eller miljöfarliga verksamheter med anknytning till ett väg- eller järnvägsprojekt kan ske med utgångspunkt i miljöbalken. Den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar beskrivs närmare i kapitel 3 i denna rapport.

Under de senare åren har problem med den fysiska planeringen för transportinfrastruktur uppmärksammats. Problemen karakteriseras inte sällan som bristande effektivitet. En rad analyser och förslag har presenterats. Även miljöfrågornas behandling i infrastrukturplaneringen har uppmärksammats, liksom tillämpningen av miljökonsekvensbeskrivning och systemet för riksintressen. I detta avsnitt presenteras ett urval av de analyser och förslag som lagts gällande fysisk planering och tillståndsprövning för transportinfrastruktur.

5.2.1 Transportinfrastrukturkommitténs betänkande

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté³⁷ som skulle analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå ändringar i väglagen och lagen om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras.

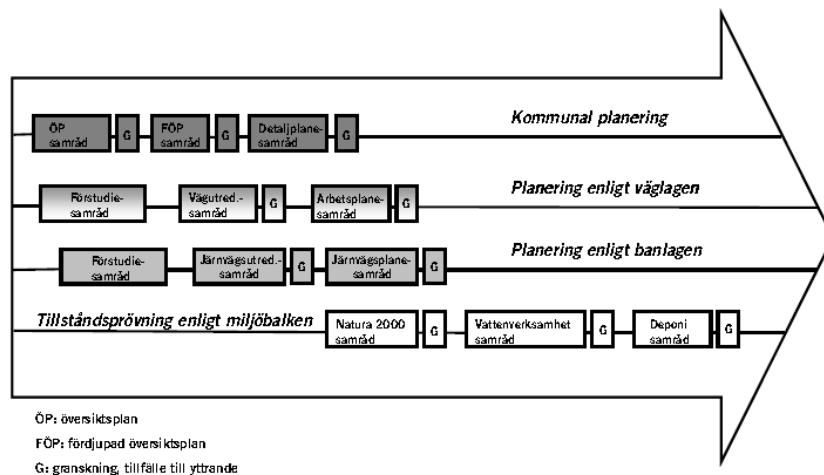
Utredningsarbetet skulle även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen. Enligt direktiven skulle kommittén utarbeta de författningsförslag som behövs för att bland annat.

- 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 har redovisat sitt uppdrag i september 2010.³⁸

Kommitténs problembild

Kommittén fokuserar på ”tid och pengar”. För komplicerade projekt kan den fysiska planeringsprocessen ta 10–12 år. Under de senaste fem åren har det kostat uppemot en miljard kronor per år att genomföra den fysiska planeringen för väg- och järnvägsprojekt, anser kommittén.



Figur 4 Parallell och stegvis planering ger upphov till ställtider och dubbelprövning, menar Transportinfrastrukturkommittén³⁹.

³⁷ Infrastrukturkommittén ”Effektivisering av planeringsprocessen för infrastruktur”, 2009:16.

³⁸ Effektivare planering av vägar och järnvägar, SOU 2010:57.

³⁹ Ibid, sid 119.

Transportinfrastrukturkommitténs har analyserat och kartlagt problem som man anser finns kring infrasatrukturplaneringen⁴⁰.

Till att börja med konstaterar kommittén att många anser att regelkomplexet för den fysiska planeringsprocessen är mycket svåröverskådligt. Många regler i olika lagar berörs och parallella processer (enligt olika lagar) bedrivs och att olika aktörer är ansvariga för processerna. Parallell hantering och överklagandemöjligheter i olika lagsystem innebär att planeringsprocessen blir oförutsägbar. Det innebär att det är svårt att bedöma hur lång tid en planeringsprocess kan komma att ta. Det tar för lång tid att genomföra planeringsprocessen och kostnaderna blir för höga. En sak som kommittén uppmärksammar gäller den tillåtlighetsprövning som regeringen genomför av vissa infrastrukturprojekt. Tillämpningen upplevs ibland som statisk med liten flexibilitet och ibland går kraven på underlag långt i detaljeringsgrad. Rättsverkan av tillåtighetsbeslutet är heller inte helt klar. En fråga är också hur en Natura 2000-prövning kan bli en del av tillåtighetsprövningen

Ett annat problemområde gäller relationen och samspelet mellan å ena sidan väglagen och banlagen och å andra sidan plan- och bygglagen, PBL. En ny plan- och bygglag har trätt ikraft den 2 maj 2011. I denna har skett vissa tydliggöranden om samspelet mellan planerings-/lagsystemen. En situation som kan uppstå är att Trafikverket och en kommun inte kan komma överens om var eller hur en järnväg eller en väg ska byggas.

Kommittén ser, mor bakgrund av ovanstående, ett stort behov av att genomföra *förenklingar* i planeringsprocessen så att den kan bedrivas ”effektivare”.

Kritikerna menar alltså att det finns för många möjligheter att överklaga beslut i flera omgångar och i olika lagsystem. Eftersom likartade frågor kan prövas flera gånger i olika parallella processer menar många också att det kan bli en dubbelprövning, som kan leda till osäkerhet om vad som gäller. Här hänvisar kommittén också till den enskilde medborgarens perspektiv. Samråd bedrivs enligt flera olika lagar när man planerar för infrastrukturprojekt. Det är svårt för medborgaren att förstå hur och när man ska delta i samråd beroende på vilken fråga man vill påverka. Det är inte säkert att det lönar sig att vara aktiv, eftersom även den passive sakägaren får överklaga Trafikverkets planbeslut.

En ytterligare fråga som kommittén har prioriterat är att analysera *reglerna om överklagande* av Trafikverkets planbeslut och den rättsverkan som är knuten till regeringens beslut att slutgiltigt fastställa en plan.

Transportinfrastrukturkommittén anser att den s.k. *fyrstegsprincipen* ska tillämpas inom ramen för den ekonomiska planeringen och inte ”felaktigt” i den fysiska planeringen. Kommittén menar därför, i likhet med medfinansieringsutredningen, att den fysiska planeringsprocessen ska starta först när Trafikverket bestämt sig för att en förändring i transportinfrastrukturen är nödvändig.

Transportinfrastrukturkommittén menar också att det finns kritiker som anser att reglerna om *miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)* är för statiska och inte tillräckligt väl anpassade till hur stor miljöpåverkan faktiskt är.

⁴⁰ Effektivare planering av vägar och järnvägar, SOU 2010:57, sid 92ff.

Kommitténs principiella syn på planering

Transportinfrastrukturkommittén tänker dock inte bara på tid och pengar, I betänkandet anger man sin principiella syn på den fysiska planeringsprocessen på följande sätt:

”Den fysiska planeringsprocessen ska vara utformad så att samhällsviktiga transportinfrastrukturprojekt kan planeras med den kvalitet som behövs på så kort tid som möjligt, varvid den miljöhänsyn, det demokratiska inflytande och den rättssäkerhet för enskilda som följer av lag ska säkerställas”⁴¹.

Kommittén betonar att man inte ska korta processen på *”bekostnad av en ordentlig prövning av miljöhänsyn och andra intressen”*.

Förslag: Åtgärdsval innan fysisk planering

Kommitténs syn på planeringen är att det inte går att inleda en meningsfull fysisk planering innan det är klarlagt att en åtgärd ska vidtas. Enligt kommitténs bedömning ska det inom ramen för den ekonomiska planeringen, göras en studie som innebär en tillämpning av fyrstegsprincipen. Först om en sådan studie visar på behov av att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg kan fysisk planering startas.

Förslag: En sammanhållen planeringsprocess

Kommittén föreslår att den fysiska planeringen av vägar och järnvägar inte längre ska innehålla tre skeden, utan utformas som en sammanhållen process. Syftet är korta processen, vilket kan uppnås genom att ställtider minskar. En sammanhållen process ger också andra möjligheter än i dag att anpassa planeringsinsatsen till behovet i det enskilda fallet.



Figur 5. Transportinfrastrukturkommittén föreslår en sammanhållen fysisk planeringsprocess istället för dagens system med förstudie-utredning-plan. Om väg eller järnväg är rätt åtgärd, och fysisk planering ska avgöras utan för den fysiska planering (åtgärdsval)⁴².

Förslag: Miljökonsekvensbeskrivning om ”betydande miljöpåverkan” riskeras

Kommittén lämnar ytterligare förslag för att förenkla planeringen: Om ett väg- eller järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska det heller inte krävas en miljökonsekvensbeskrivning.

⁴¹ Effektivare planering av vägar och järnvägar, SOU 2010:57, sid 96.

⁴² Ibid, sid 136.

Kommittén menar att förfarandet med samråd och MKB i nuvarande planeringsprocess är exempel på inslag som måste genomföras i flera skeden och som därför tynger processen. Det uppkommer ställtider när ett ärende måste formellt överlämnas för åtgärd, till exempel när länsstyrelsen ska pröva om MKB kan godkännas eller inte.

Kommittén hänvisar här till miljödepartementets promemoria ”Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar”⁴³ där det finns ett förslag om att MKB bara ska upprättas om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I andra fall ska det vara tillräckligt att projektets miljöeffekter och konsekvenser för människors hälsa och miljön redovisas i ansökan om tillstånd eller motsvarande. Kommitténs uppfattning är att motsvarande regler även ska gälla MKB för vägar och järnvägar. Om en MKB inte behöver upprättas ska alltså tillväg- eller järnvägsplanen i stället finnas underlag med uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

Förslag: Samordnad planering, överklagande m m

Kommittén lämnar ytterligare förslag till förenklingar, till exempel:

- Den nuvarande obligatoriska tillåtighetsprövningen avskaffas. I stället får regeringen avgöra vilka projekt som ska prövas. Länsstyrelsen ska få tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtighetsbeslut.
- I en järnvägsplan ska få regleras även byggande av väg som är en följd av järnvägsprojektet. Motsvarande ska gälla för byggande av järnväg som är en följd av ett vägprojekt. Om ett väg- och ett järnvägsprojekt ska genomföras samtidigt i ett område ska planeringen kunna samordnas.
- Förenklade förfaranden ska vara möjliga vid ändring av väg- eller järnvägsplaner, eller när en vägplan eller järnvägsplan som endast avser en väg eller järnväg som prövas i en detaljplan.
- Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska få överklagas endast av den som före granskningstidens slut skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Ett fastställelsebeslut ska inte få överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtighet enligt 17 kap. miljöbalken.

Resultat: Snabbare och billigare

Kommittén bedömer att förslagen innebär att planeringsprocessen kommer att ta ett till två år kortare tid än i dag. Tidsminskningarna kommer att bli särskilt tydliga i små och medelstora väg- och järnvägsprojekt, där redan en smärre förkortning av planeringstiden ger relativt sett mycket stora tidsvinster. För större projekt bedöms planeringstiden bli omkring två år kortare. Sammantaget innebär detta enligt kommitténs bedömning att planeringskostnaderna för staten kommer att minska med uppemot 200 miljoner kronor per år.

⁴³ DS 2009:65

5.2.2 En ”ny” plan- och bygglag 2011

PBL-kommittén konstaterade redan 2005 i sitt betänkande att det finns stora brister i samordningen mellan planläggningen enligt plan- och bygglagen å ena sidan och prövningen enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg å andra sidan⁴⁴. Ofta förekommer dubbel planering och dubbelprövning. Ett av kommitténs förslag var att kommunen och Trafikverket skulle kunna komma överens om vilken planeringsform som är mest lämplig i det enskilda fallet.

PBL-kommittén konstaterar dock att en arbetsplan eller järnvägsplan kan vara tillräcklig i de fall omgivningspåverkan är begränsad och genomförandefrågorna är relativt okomplicerade. En detaljplan enligt plan- och bygglagen kan vara ett bättre regleringsinstrument än en arbetsplan eller en järnvägsplan, eftersom planområdet är något vidare. En möjlighet att välja regleringsinstitut skulle behöva kombineras med bestämmelser som anger att prövning enligt det ena regelverket är jämförbart med prövning enligt det andra.

Samtidigt framhålls att det, även i de fall båda planinstituten bedöms nödvändiga, finns en förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m.

Möjlighet till enklare planförfarande för väg eller järnväg

En ny plan- och bygglag (2010:900) har trätt i kraft i maj 2011. Lagen innebär att kommunen ges möjlighet att förenkla⁴⁵ sitt planförfarande i de fall då detaljplanen endast avser en väg- eller järnvägsåtgärd som prövas (eller ska prövas) via arbetsplan eller järnvägsplan. Det ska dock vara fråga om identiska åtgärder, inte det fall då en detaljplan omfatta ett vidare område i anslutning till infrastrukturåtgärden. Möjligheten till förenkling är heller inte tvingande, utan innebär en möjlighet för kommunen – i de fall exakt samma åtgärd ska planläggas.

För det första har kommunen en möjlighet att hoppa över samrådet om det för exakt samma verksamhet pågår en parallell planering/prövning enligt väg- eller banlag. Även kungörelsen inför granskningen av planförslaget kan förenklas, genom samordning med kun-görelse-förfarandet i ett pågående infrastrukturärende. Kommunen kan också förenkla den slutliga granskningen av ett planförslag genom att hänvisa till arbets- eller järnvägsplanehandlingar. En grundläggande förutsättning för ett förenklat planförfarande i dessa fall är att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

5.2.3 Luckor i planeringsprocessen

Inom forskningsprogrammet INCLUDE har forskare vid SLU tagit fram rapporten ”Luckor i planeringsprocessen”. Rapporten⁴⁶ bygger på en workshop som behandlar just ”luckor” i planeringen och fokuserar på frågor som kunskapsöverföring, demokrati och makt i planeringsprocessen.

Enligt rapporten finns ett behov av att kartlägga planeringens tidiga och informella skeenden på grund av den tröghet som finns i implementeringen av en hållbar utveckling och natur-

⁴⁴ SOU 2005:77 sid 799ff.

⁴⁵ Prop 2009/10:170 sid 240ff

⁴⁶ Eriksson, K. och Tornberg, P. Rapport från workshop på KTH 11 dec 2006, Include – Luckor i planeringsprocessen. 2007.

och kulturmiljövärden. En rad frågor kan ställas – görs planeringen så rationellt och förutsättningslöst som det är tänkt? Vilken roll spelar makt, attityder och politik i planeringsprocessen särskilt i ett tidigt skede? Definierar makt det som betraktas som kunskap och som det tas hänsyn till? Det kan finnas outtalade prioriteringar som styr processen, bland annat styr investeringsbesluten.

De luckor och problem som man diskuterar i rapporten berör områdena:

- Makt i tidiga skeden dvs. planeringen görs inte så förutsättningslöst som det är tänkt – i princip leder alltid en förstudie till att vägen byggs, då så mycket redan är i rullning. Det tycks alltid finnas ett tidigare skede där avgörande beslut tagits.
- Demokratiska principer dvs. det uppstår ofta en klyfta mellan teoretiskt ideal och konkret utfall i den praktiska planeringen.
- Oklara beslutsunderlag och outtalade prioriteringar dvs. att transparens och öppenhet samt tydlighet i prioriteringar är viktigt. Man bör tydliggöra kopplingen mellan intention, beslut och beslutsunderlag samt öka möjligheten till kritisk granskning och ansvarsutkrävande.
- Exploatering är normen dvs. det finns en outtalad norm att exploatera istället för att underhålla det befintliga vägnätet.

Hur kan man överbrygga luckor och lösa dessa problem? Transparens, dialog och ömsesidig respekt är omistliga kvaliteter för planeringsprocesser. Problemen består i konflikter och motsättningar i de grundläggande perspektiven, samt motsägelser och oförenligheter i de normer och målsättningar som styr planeringen, eller i förutsättningar i form av budget/kompetens. Men minst lika viktigt är att utveckla nya arenor och forum för att identifiera och kritiskt granska vilka perspektiv, normer och prioriteringar och maktrelationer som genomsyrar infrastrukturplaneringen.

Kommunikation, kunskapssyn, relationer mellan planeringens aktörer och intressen liksom maktaspekter i planeringen (kan uttryckas som intressekonflikter som att vissa frågor och kunskapsunderlag inte kommer fram eller olika prioriteringar). Vilka normer och värderingar genomsyrar infrastrukturplaneringen och hur kan man skapa arenor för kritisk reflektion över detta?

Rapporten är intressant eftersom den tar upp frågeställningar om planeringen görs så rationellt och förutsättningslöst som det är tänkt. Den ställer frågor om vilken roll som makt, attityder och politik spelar i planeringsprocessen särskilt i ett tidigt skede och att det kan finnas outtalade prioriteringar som styr processen bland annat investeringsbesluten.

5.2.4 Effektivisering av fysisk planering

WSP:s rapport om fysisk planering har till syfte att analysera problem i planeringsprocesser och MKB och ge förslag till åtgärder för effektivisering av processen för fysisk planering, med fokus på väg och järnväg i storstadsmiljö. Rapporten konstaterar att det finns ett behov av förenkling och effektivisering. Planerande aktörer upplever större ineffektivitet än de

prövande aktörerna som ser planeringsprocessen som en garant för att alla viktiga frågor undersöks, prövas, avvägs och att berörda får komma till tals.

Ett problem som lyfts fram är den skiljda ekonomiska och fysiska planeringen då projekten fort åldras om de inte är finansierade vilket kan leda till omtag i processen. Författarna har även studerat den internationella tillämpningen, exempelvis i Danmark, Finland, Storbritannien och USA, men eftersom en översyn av lagstiftningen gjordes för närvarande i många länder fanns inte så mycket att hämta. I rapporten konstateras även att det är svårt med jämförelser på grund av språkliga fallgropar, olika planeringstraditioner som är djupt rotade i respektive lands logik i lagsystemets uppbyggnad. Det krävs djupare studier och grundligare jämförelser.

Problembeskrivningen var bland annat att lagstiftningen för prövning överlappar under processens gång (PBL, MB, VägL, BanL), och att lagstiftningarna har olika syften. När det gäller samarbete fanns brister i samsyn mellan olika aktörer och otydlig maktfördelning. MKB krävs i olika stadier och processer vilket gör att MKB-dokumenterna borde gå att återanvända. Länsstyrelsernas bristande resurser innebär långa handläggningstider.

Enligt miljöbalken krävs MKB för alla projekt som kräver tillstånd. Det sker ingen samverkan i processer för miljöbalken, sektorslagar och plan- och bygglagen (PBL). Det dubbla angreppssättet genom ett gemensamt system för MKB i miljöbalken samt att MKB är integrerat i miljöbalken gör att det är svårt att hålla ihop och det finns risk för fokus på formalia. I Sverige är MKB ett av flera beslutsunderlag som avgör tillåtlighet – i andra länder är godkännandet av MKB ja eller nej till projektet. I Sverige förekommer många parallella prövningar för samma projekt. En arbetsplan godtas inte som prövning enligt miljöbalken men en arbetsplan ska tillämpa miljöbalken 2 kap. I en detaljplan möjliggör man för ett tillstånd men tillståndet för verksamheten ges separat. Rapporten⁴⁷ ger nedanstående förslag till effektiviseringar av lagarna:

- En gemensam infrastrukturlag skulle underlätta användningen av fyrstegsprincipen, ge en större tydlighet gentemot allmänheten. Mot detta talar att inarbetade rutiner och planeringsfilosofier måste ruckas på vilket kan skapa ineffektivitet.
- Förändringar av tillåtlighetsprövningen i 17 kap miljöbalken genom att avgränsa antalet myndigheter som får beredningsremissen vid tillåtlighetsprövningen alternativt ha inledande hearing med regeringen. Det är även viktigt att knyta regeringens tillåtlighetsprövning till förutsättningar för finansiering.
- Tidigare medverkan från sektorsmyndigheter. Deltagandet är idag lågt och det behöver klargöras i respektive myndighets instruktioner/tvinga i lag för att undvika ”samråds-skolk” alternativt begränsa yttranderätt genom att t.ex. endast berörda och de som senast under utställningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda får yttra sig.

forts

⁴⁷ WSP (Red Modin, A.) Effektivisering i fysisk planering – Förslag till åtgärder för effektivisering av processen för fysisk planering, med fokus på väg och järnväg i stadsmiljö. 2009.

- Behovsbedömning som medger bortval av MKB dvs. inte bara en sortering i stor/ liten MKB. Kanske kan behovet av arbetsplan avgöras i samråd med länsstyrelsen för vissa mindre åtgärder, vilket automatiskt tar bort MKB-kravet för dessa.
- Stegvis granskning för att minska sena kompletteringar, dvs. utkast till MKB granskas innan ansökan slutförs. Samrådet ska vara löpande under processens gång men så fungerar det inte i praktiken enligt rapporten utan samråd hålls ofta bara i det inledande skedet. Det behövs en återställning av systemet med ett klargörande om samrådets avsikt dvs. ett färdigt beslutsunderlag innan ansökan lämnas in vilket skulle effektivisera beslutsprocessen. En kontinuerlig dialog är viktig, och att man tar ställning och inte byter åsikt utan anledning.
- Förtydliga krav på ansökningshandlingen, dvs. plandokumentens funktion som ansökningshandlingar behöver tydliggöras i ban- och väglagen.
- Krav på beslutens innehåll, tillämpningen av hänsynskraven behöver synliggöras.

Effektivisering i den praktiska tillämpningen:

- Åtgärda resursbrist genom att behovsbedöma och sålla i MKB, omvandla potentiella samhällsekonomiska vinster, ha en tydlig projektplanering dvs. kommunicera tidplan och process till alla ingående aktörer och samordna resurser mellan myndigheter t.ex. för överklagningsärenden.
- Återanvänd beslutsunderlag såsom underlagsmaterial och beslutshandlingar som har överlappande innehåll mer systematiskt vilket skulle förkorta handläggningstiderna.
- Skapa en bättre fungerande startfas genom att samordna trafikverkens strategiska avdelningar med fokus att förutsättningslöst genomföra åtminstone fyrstegsprincipen och helst även förstudien, samordna aktörer i tillfällig organisation med mandat att driva processen t.ex. konsortium/ kommunalt bolag eller liknande, ta fram gemensamma planeringsförutsättningar såsom gemensamma handlingar som beslutas om och sedan är grund för planering i respektive kommun/organisation.
- Öka användningen av metoder för strukturerade dialoger med allmänheten och intressenter vilket kan skapa mindre motsättningar och större samsyn vilket i sin tur kan leda till färre överklaganden som sparar tid och pengar. Det skulle även skapa bättre förutsättningar för förståelse, acceptans och enighet.

Rapporten är ett viktigt underlag för att beskriva och analysera olika problem i MKB- och planeringsprocesserna.

5.2.5 Höghastighetsutredningen

I september 2009 presenterades den sk höghastighetsutredningen⁴⁸. I utredningen, som behandlar möjligheten att bygga nya spår för höghastighetståg mellan Stockholm och Malmö

⁴⁸ Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. SOU 2009:74.

och Stockholm och Göteborg, diskuteras möjligheterna att effektivisera planeringsprocesserna inom ramen för gällande lagregler.

Utredningen diskuterar förslag främst inom följande områden⁴⁹:

- Nationella ställningstaganden
- Parallella planeringsprocesser
- Samordnad planering
- Särskild projektlag

Utredaren framför synpunkten att det är helt avgörande med ett samlat beslut om utbyggnad av höghastighetsbanor, och att finansieringen klargörs i samband med detta beslut. En annan avgörande punkt som utredaren anger som förutsättning för planering och prövning är att ändamål för banan fastställs.

När det gäller planeringen föreslås att linjära planeringsprocesser ersätts av parallella. Detta skulle då dels gälla den statliga planeringen och prövningen hos förvaltningsmyndigheter, dels att den statliga planeringen bedrivs parallellt med kommunal planering. Utredaren konstaterar att parallell planering fordrar samordnad planering. Med det menar utredaren hur planerande ”parter” organiserar sig, men också frågor om allokering av resurser.

I utredningen tas också upp frågan om effektivare MKB-hantering. Utredaren menar att tid finns att vinna på samordna MKB i olika delar av samma projekt, och exempelvis använda samma MKB-dokument för detaljplan enligt PBL och järnvägsplan enligt banlagen.

Utredaren diskuterar också möjligheten att låta Riksdagen, i likhet med Folketinget i Danmark, stifta lagar om enskilda större infrastrukturprojekt. Detta förfarande skulle kunna ersätta tidiga skeden i nuvarande planering inklusive regeringsprövningen enligt miljöbalken.

5.2.6 Vägledning av MKB

I det svenska MKB-systemet har länsstyrelserna getts en central roll när det gäller MKB för verksamheter och åtgärder. Verksamhetsutövaren ska samråda med länsstyrelsen om verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken. Länsstyrelsen ska också besluta om en verksamhet eller åtgärd anses ha betydande miljöpåverkan om den frågan inte redan är avgjord genom förordningen om MKB. I många fall är länsstyrelsen själv beslutsmyndighet för den verksamhet som det skett samråd om.

Länsstyrelsen ska vid samrådet vägleda verksamhetsutövaren och verka för att miljökonsekvensbeskrivningen ska få den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen⁵⁰.

Länsstyrelsen vägledningsroll tydliggjordes genom ändringar i lagtexten gjordes i augusti 2005. Förtydligandet – det rör sig alltså inte om en regeländring – gjordes för att många

⁴⁹ Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. SOU 2009:74, sid 278ff.

⁵⁰ Miljöbalken 6 kap 5 §.

verksamhetsutövare framfört klagomål över att sena kompletteringskrav fördröjer prövningsprocessen samtidigt som myndigheterna anser att ansökningarna och miljökonsekvensbeskrivningarna ofta är alltför bristfälliga för att kunna utgöra underlag för beslut⁵¹.

Regeringen anser att det är viktigt att länsstyrelsen för alla verksamheter och åtgärder, oavsett graden av deras miljöpåverkan, har en aktiv roll under samrådet i syfte att verka för att verksamhetsutövaren tar fram en miljökonsekvensbeskrivning som utgör ett bra beslutsunderlag⁵². Av förarbetena framgår att länsstyrelsen bör, muntligt eller skriftligt, ge verksamhetsutövaren vägledning om hur miljökonsekvensbeskrivningen lämpligen utformas⁵³. Länsstyrelsens vägledning avser inriktningen och omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen, dokumentet, men kan också avse omfattningen av samrådsförfarandet⁵⁴. Det finns inga regler eller anvisningar om formerna för vägledningen.

Enligt en rapport från NUTEK finns det skillnader mellan länsstyrelserna när det gäller såväl handläggningstiderna som nivån på de krav och villkor som ställs på verksamheten i samband med ansökan och tillstånd. I många fall upplever även företagen att det finns skillnader mellan unga oerfarna handläggare och äldre erfarna handläggare i den detaljnivå som krävs av länsstyrelserna. De unga handläggarna tenderar att kräva in mer information än vad som egentligen borde vara nödvändigt.⁵⁵

Företagen har, vid de intervjuer som ligger till grund för NUTEK:s rapport, uttryckt följande önskemål:

- En tydligare lagstiftning som inte medger de stora skillnader mellan olika länsstyrelser och handläggare som finns idag
- En centraliserad handläggning där exempelvis samtliga ärenden för en viss typ av verksamhet handläggs av en och samma länsstyrelse för att minimera skillnaderna i hanteringen
- En möjlighet för företag med identisk verksamhet i olika geografiska områden att få sin handläggning koncentrerad till en och samma länsstyrelse
- Tydligare restriktioner eller information om vad handläggarna på länsstyrelserna ska kräva in i samband med en tillståndsansökan, samt en mer harmoniserad kompetens hos handläggarna

Det ska observeras att resultaten ovan speglar länsstyrelsens olika roller visavi verksamhetsutövare, inte specifikt rollen att vägleda kring MKB. Det är främst den fjärde punkten som (med lite god vilja) kan kopplas till frågan om vägledning av MKB.

⁵¹ Se prop 2004/05:129, sid 55f.

⁵² Ibid, sid 55f.

⁵³ Ibid, sid 56.

⁵⁴ Ibid, sid 55.

⁵⁵ Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet. NUTEK R 2006:1, sid 59.

Intervjuer med handläggare i fem län

MKB-centrum har under 2008 genomfört en studie av länsstyrelsens vägledningsroll. Studiens resultat har ännu inte publicerats. Studien bygger på kvalitativa intervjuer med tio handläggare i fem län. Studiens upplägg och tolkningen av resultat bygger på intervjuer med en fokusgrupp med tre personer. De tre personerna kommer från tre av de länsstyrelser som omfattas av studien. De län som ingår i studien är:

- Östergötlands län, som är det femte länet i storlek när det gäller invånarantal. Vid länsstyrelsen finns person med samordningsansvar för MKB-frågorna.
- Jönköpings län, som är ett industritätt län med många olika slags verksamheter. Länsstyrelsen har en organisation där miljö och planfrågorna finns vid samma enhet (miljö- och samhällsbyggnadsavdelningen) d.v.s. förorenade områden, kulturmiljö, miljöskydd samt plan- och bostadsfrågor.
- Uppsala län, som är ett expansivt län med ett stort byggande och med stora pågående eller planerade infrastrukturprojekt. Länet domineras av en stad med storstadskaraktär.
- Dalarnas län och Gävleborgs län som båda har inslag av både landsort, tung industri och som har en varierad natur.

De respondenter som valdes ut för intervjuerna skulle ha god erfarenhet av olika slags projekt-MKB. Den frågeguide som användes vid intervjuerna hade följande utformning:

1. Respondentens roll, erfarenhet av MKB-arbete

Vad är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

Beskriv på vilket sätt du kommer i kontakt med MKB i din nuvarande roll?

Har du andra erfarenheter av MKB, i andra roller?

2. Länsstyrelsens roll och organisation

Hur är länsstyrelsen organiserad?

Hur arbetar länsstyrelsen med MKB?

Hur sker samverkan och samordning i MKB-frågor?

3. Syfte och funktion hos MKB

Vad är syftet med MKB, som du ser det?

Vad är en "ändamålsenlig" MKB, MKB-process?

Fungerar MKB likadant inom olika områden/ sektorer, eller finns det skillnader?

4. Organisation av vägledning i praktiken

Hur sker kontakterna mellan verksamhets -utövare och länsstyrelsen?

På vilket sätt vägleder länsstyrelsen verksamhetsutövaren?

Hur anpassas vägledningen till stora/små och olika typer av projekt?

5. Effekter av vägledningen

Vilken är din uppfattning av slutresultatet av vägledningen?

Finns det andra faktorer än länsstyrelsens vägledning som har betydelse för MKB?

Vad skulle enligt din uppfattning kunna göra MKB mera ändamålsenlig?

I detta sammanhang är det främst frågeområde 4 och 5 som intressanta. Resultat från frågeområde 3 är dock viktigt för att förstå den information respondenterna lämnat om vägledningen.

Resultat av intervjuerna

I detta avsnitt redovisas preliminära resultat. Först redovisas några allmänna förutsättningar kring de studerade länsstyrelsernas MKB-arbete som framkommit, sedan redovisas resultat som gäller länsstyrelsernas organisation av vägledning samt när det gäller effekterna av vägledning. Av studien har följande framkommit:

- Arbetet organiseras efter prövningsprocesserna, inte efter MKB.
- Det finns inga resurspersoner med särskild MKB-kompetens (utom i Östergötland).
- Fokus på dokumentet, funktionen som beslutsunderlag.
- Överlappning mellan ansökan och MKB.
- Brist på vägledning under framtagandet leder till (omfattande) kompletteringskrav.
- Behov av samverkan med verksamhetsutövaren utöver (tidigt) samråd.
- Det behövs vägledning för vägledarna!

MKB ses överlag som en del av prövningsprocessen. Arbetet vid länsstyrelserna organiseras efter prövningen och efter bransch/sector. Följden blir att alla handläggare arbetar med MKB, till exempel MKB-vägledning.

En respondent påtalar att det också handlar om att hitta en bra balans mellan verksamhetsutövarens kostnad och miljönyttan. Länsstyrelsen måste göra en avvägning och inte kräva samma underlag i små projekt där man inte ser några konflikter som i stora känsliga projekt. Denne respondent framhåller också att man för infrastrukturprojekt, där man har samma verksamhetsutövare som återkommer, finns förutsättningar för att det kan utvecklas en samsyn mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren och att detta kan minska vägledningsbehovet i det enskilda fallet.

När det gäller skillnaden mellan BMP-verksamheter och övriga verksamheter fäster inte alla respondenter så stort avseende vid detta, ”... eftersom vi ju själva kan påverka innehållet i MKB:n blir inte skillnaden i praktiken så stor”, säger en av de intervjuade.

5.2.7 Blev det som det var tänkt?

VTI:s rapport⁵⁶ ”Blev det som det var tänkt?” hanterar frågor som;

- Stämmer de verkliga miljöeffekterna/-konsekvenserna med dem som beskrivs i MKB?
- Hur identifieras oförutsedda effekter och konsekvenser och motåtgärder?
- Hade vidtagna anpassnings- eller skyddsåtgärder avsedd effekt?
- Höll sig miljökonsekvenserna av infrastrukturprojektet inom de ramar som gavs då beslut om investering togs?

⁵⁶ Schmidtbauer Crona, J., Antonsson, H., Folkesson, L., Blomqvist, G., Balfors, B. *Blev det som det var tänkt? En internationell kunskapsöversikt om miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt*. VTI Meddelande 942. VTI 2003.

Rapporten behandlar även hur MKB-uppföljning i andra länder organiseras och utförs, förfaringssätt för hur infrastruktur kan väljas ut för uppföljning och vilka miljöeffekter som ska följas upp. De uppföljningsproblem man diskuterar i rapporten är brister i dokumenten, brister i beskrivningen av använda metoder för uppföljning, organisatoriska brister/ resursbrist, att ansvarsfrågan tappas bort mellan bygg- och driftskede och att det i samhället idag finns ett begränsat stöd för att genomföra MKB-uppföljning.

I rapportens diskussion och slutsatser konstateras det att uppföljningens syften är flerfaldiga, nämligen att den ska fungera som en kontroll över projektet/verksamheten, att uppföljningen ska bidra till lärande och fördjupning av kunskap, att den har en kommunicerande och legitimerande funktion samt att den är ett sätt att integrera och strukturera miljöinformation.

De slutsatser man drar är vidare att det krävs tydliga regler för uppföljning och att en tydligt syftesbeskrivning är mycket viktig. Det krävs även bedömningskriterier för vilka projekt som ska följas upp och då menar författarna att alla MKB som behandlar projekt som innebär en betydande miljöpåverkan borde följas upp och omfattas av uppföljningsprogram som hanterar ansvarsfrågan, föredata, tidpunkt för uppföljning, metoder och resultatomhändertagande.

Författarna anser vidare att det bör utses en speciell samordnare för varje uppföljning. En viktig fråga som lyfts i rapporten är hur man kan sprida och återföra erfarenheter från uppföljningen och ett förslag som ges är att koppla uppföljningsprogram till miljöledningssystem. Uppföljningens roll är även viktig för delaktigheten i MKB-processen.

Rapporten bedöms vara intressant för att reflektera över hur uppföljning kan bidra till återkoppling och lärande i MKB-processen. De begrepp som används kan eventuellt också vara av intresse.

5.2.8 MKB – aktörer och roller

MKB-centrum har 2008 publicerat⁵⁷ en studie om aktörernas roller och betydelse i relation till miljökonsekvensbeskrivning. I studien, som omfattar intervjuer och en omfattande enkätstudie, behandlas också frågor om funktion och brister hos MKB.

Många av de brister i miljökonsekvensbeskrivning som kommer fram i studien om aktörernas roller och betydelse går direkt att härleda till det svenska ”MKB-systemet”, det vill säga bland annat till lagreglernas utformning. Exempel på sådana brister är:

- MKB krävs vid nästan all tillståndsprövning. Så många miljökonsekvensbeskrivningar fordrar insatser som inte motsvarar nyttan.
- MKB är kopplat till tillståndsprövning. Eftersom en och samma verksamhet kan kräva flera tillstånd kan det bli fråga om flera MKB för ”samma sak”.
- Lagreglerna är komplexa och krångliga att förstå, även för myndigheter och andra MKB-professionella.

⁵⁷ Hedlund, A. och Johansson, V. Miljökonsekvensbeskrivning Aktörernas roller och betydelse. 2008.

Andra brister som lyfts fram i enkätsvar och vid intervjuer är:

- En viktig funktion hos MKB, att integrera miljöhänsyn, kommer i skymundan. Istället ritualiseras processen och fokus riktas på dokumentet.
- Funktionen som samrådsprocess hämmas på olika sätt, bland annat genom att det kan bli fråga om flera samråd kring ett projekt och att syftet med de olika samråden då blir oklart.
- Funktionen som beslutsunderlag äventyras av illa avgränsade och alltför omfattande miljökonsekvensbeskrivningar.
- I det svenska MKB-systemet har, med undantag från detaljplan, verksamhetsutövaren det formella och fulla ansvaret för MKB.

Verksamhetsutövaren lämnas i stort sett fri att genomföra MKB-processen. Även om det kanske är en lek med ord, är det mera rätt att betrakta verksamhetsutövaren som ”MKB-utförare” än konsulten. Den styrning ”utifrån” som finns i MKB-processen är krav på samråd och godkännandeprovning av MKB inför tillståndsprövning. Ytterligare styrning och stöd till verksamhetsutövaren skulle tänkbart kunna minska de brister som konstaterats. Regler som kan verka i den riktningen är krav på formella beslut om avgränsning, krav på att redovisa en diskussion om ”miljöbästa” alternativ, krav på att redovisa osäkerheter och krav på samråd om kompletta MKB-handlingar.

Vad gäller aktörernas roller och betydelse visar studien att verksamhetsutövaren har stort inflytande över MKB-process och MKB-dokument, men också att konsulter har näst intill lika stort inflytande. Relationen mellan verksamhetsutövare och konsult är alltså viktig. När det gäller frågan om det ömsesidiga beroendeförhållandet medför problem som motverkar god MKB-kvalitet går meningarna i sär. Verksamhetsutövaren är beroende av konsulten och kan ha svårt att bedöma rimligheten i konsultens förslag och slutsatser. Detta är ett skäl till att sträva efter att stärka verksamhetsutövaren i sin roll. Att konsulter, vilket några kommentarer som lämnats i samband med enkäten antyder, exempelvis medvetet skulle föreslå onödiga utredningar har vi däremot inte funnit några belägg för i de intervjuer som genomförts.

Andra hävdar att konsulterna är verksamhetsutövarnas lydiga redskap och verksamhetsutövare på egen hand bestämmer vad som ska utredas och hur det ska presenteras. Detta kan säkert förekomma, men många gånger är påverkan ömsesidig och jämkande eller möjligen att konsulten har större inflytande över MKB än vad en ”prövningsovan” verksamhetsutövare har. Ett skede när verksamhetsutövaren, medvetet eller omedvetet, kan styra förutsättningarna för MKB är vid upphandlingen av konsulten. Generellt sett uppfattar vi resurser i form av tid som ett större problem än pengar när det gäller konsultens möjligheter att göra ett bra arbete. I våra intervjuer har vi inte funnit några belägg för att verksamhetsutövare aktivt hindrar konsulter att utföra utredningar eller att förtiga eller väsentligt vinkla information. Formuleringar och framställningssätt diskuteras dock inte sällan när MKB-dokument ska sammanställas.

Studien ger en allmän förståelse kring problematiken kring MKB:s syfte, funktion och kvalitet och aktörernas roller och betydelse för denna. Studien handlar dock om MKB verksamheter och åtgärder i allmänhet, även om infrastrukturektorn ingår.

5.2.9 Bana väg för infrastrukturen

Denna forskningsrapport har skrivits på uppdrag av och med stöd från Banverket, Luftfartsverket, Nutek, SIKa, Sjöfartverket och Vägverket. Rapporten ”Bana väg för infrastrukturen”⁵⁸ hävdar att infrastrukturinvesteringar i Sverige skulle kunna genomföras betydligt snabbare och till en avsevärt lägre kostnad än vad som idag är fallet utan att äventyra rättssäkerhet, demokrati eller miljömässiga kvaliteter. Slutsatsen baseras på studier av planerings- och beslutsprocess för sju projekt för vägar, järnvägar, sjöfart och flyg.

I rapporten lämnas en rad förslag som skulle kunna effektivisera planeringen. Förslagen handlar om fyra områden:

1. Förbättra hanteringen av olika intressen i infrastrukturplaneringen.
2. Förbättra samordningen i offentlig infrastrukturplanering.
3. Öka den regionala styrningen av infrastrukturprojekt.
4. Utveckla kompletterande former för finansiering.

När det gäller det första området om hanteringen av olika intressen diskuterar författarna åtgärder som differentierade samrådsformer, vem som har möjlighet att överklaga och ökade möjligheter att kompensera för intrång. En åtgärd som man lägger stor vikt är att tidigt i processen göra en symmetrisk beskrivning av projektets sociala, ekonomiska och miljömässiga följder – idag får miljöfrågorna genom MKB och annat (alltför) stort utrymme.

Angående samordning har författarna i princip två förslag. För det första handlar det om samordna Trafikverkets fysiska planering med kommunernas dito. Det förefaller som författarna tänker sig att detta görs inom nuvarande institutionella ramar. För det andra föreslår författarna att den ekonomiska och fysiska planeringen integreras, till exempel att regeringen i samband med tillåtighetsprövning eller motsvarande även tar ställning till infrastrukturprojektets finansiering.

När det gäller regional styrning pekar författarna på problem med konflikter mellan regionala och lokala intressen såväl som mellan regionala och nationella intressen. Förslagen på det här området handlar om fysisk regionplanering (som idag bara finns i Stockholms län), de regionala utvecklingsprogrammets roll och om regionalt självstyre, en motpart till staten i ”förhandlingar” om utvecklingen av infrastrukturen.

Medfinansiering och alternativa finansieringsformer tas upp som viktiga åtgärder för att snabba upp utvecklingen av infrastrukturen. Här nämns till exempel PPP, private-public-partnership, som en möjlighet. Funktionsupphandling med helhetsåtagande bedöms vara en åtgärd som kan påskynda genomförande och underlätta finansieringen. Medfinansiering och förskottering av infrastrukturåtgärder från främst kommuner lyfts också fram. Detta kan till exempel vara relevant när infrastrukturprojekten skapar, ökar fastighetsvärden och öppnar möjligheter till bebyggelseexploatering.

⁵⁸ Cars, G., Malmsten, B. och Tornberg, P. Bana väg för infrastrukturen. 2009.

5.2.10 Samrådsprocessen och planeringens demokratiska utmaning

Forskaren Johan Wänström har studerat samrådsprocessen för järnvägsprojektet Ostlänken⁵⁹. Wänström har närvarat vid en rad samrådsmöten och har i sin studie identifierat tre typer av målkonflikter som är kopplade till samråd.

Den första målkonflikten som Wänström uppmärksammar i sin analys gäller expertrollen å ena sidan och politiken å den andra sidan. Experternas (tjänstemännens) arbete, menar Wänström, bygger en tilltro till att det med vetenskapliga metoder och (förment) objektivitet är möjligt att identifiera lösningen med stort L. Politiken å andra sidan bygger på föreställningen att det finns flera intressen, perspektiv – och flera möjliga lösningar. Banverkets tjänstemän fick i projektet Ostlänken, menar Wänström, ett snävt diskussionsmandat. Kontroversiella kommunpolitiska frågor avpolitiserades eller behandlades inte (*”närvarande politik, men frånvarande politiker”*).

En annan målkonflikt är relaterad till spänningen mellan lokal handlingskraft och nationell samordning. Planeringen av Ostlänken och dess sträckning berör bland annat Trosa, Nyköpings och Norrköpings kommuner. Wänström menar att lokalt förankrade och demokratiska beslut leder till en krokigare och långsammare sträckning av Ostlänken än vad som krävs för att Ostlänken ska vara en effektiv del av en nationell höghastighetsförbindelse mellan Stockholm och Göteborg.

Den tredje målkonflikten som Wänström tar upp gäller förutsättningarna att använda samrådet för demokratisk påverkan utan att försämra legitimiteten i det demokratiska beslutsfattandet. De medborgare som deltog i samrådsmöten kring Ostlänken visade stort engagemang (låt vara att de fokuserade på andra frågor än Banverkets tjänstemän). Samtidigt utgjorde dessa personer än *”oerhört liten del”* av invånarna i de berörda kommunerna. Wänström menar också att personer som sannolikt skulle gynnas av Ostlänken generellt sett var underrepresenterade på samrådsmötena.

5.3 Reflektioner över planering, behov och brister

I det här avsnittet analyserar vi de problembeskrivningar och förslag till förändringar av planeringssystemen som presenteras i avsnitten 5.1 och 5.2 ovan. Analysen görs med utgångspunkt från de kriterier för effektiv planering och effektiv tillämpning av MKB som identifierats inom ramen för vår studie. Kriterierna presenteras närmare i kapitel 2.

5.3.1 Synen på infrastrukturplaneringens problem

Den problemanalys som görs i de olika utredningar m m som presenteras i detta kapitel handlar dels om den ekonomiska planeringen, dels om den fysiska planeringsprocessen.

När det gäller den *ekonomiska planeringen* konstateras att spelreglerna för denna planeringsprocess ofta har ändrats mellan varje planeringsomgång. Detta minskar transparensen i processen och gör den i viss mån oförutsägbar. Litet utrymme verkar ha funnits för ett genomarbetat planeringsunderlag och stegvis urval enligt den teknokratiska planerings-

⁵⁹ Wänström, J. Samråd om Ostlänken. Raka spåret mot bättre demokrati. Arkiv förlag 2009.

tradition som enligt retoriken verkar framstå som eftersträvansvärd i denna planeringsprocess. Brister som framgår av Riksrevisionens pekar exempelvis på otydlig koppling mellan prioriteringsgrunder och åtgärder, avsaknad av effektbedömningar och beskrivning av målkonflikter. Utrymmet för en integrerad miljöbedömningsprocess var till exempel litet i den senaste planeringsomgången⁶⁰ och tillämpningen av fyrstegsprincipen har också fått kritik. Medfinansiering pekas ut som en framgångsfaktor, och något som systematiskt behöver föras in i planeringen.

När det gäller den *fysiska planeringen* ger de granskade utredningarna och förslagen bilden av att en planeringsprocess som tar alldeles för lång tid. Orsakerna är flera. Transportinfrastrukturkommittén m fl tar upp de parallella planeringsprocesserna och dubbelprovningarna som viktiga orsaker (se figur 4). Detta ger upphov till dubbelarbete och ställtider. Att planeringsprocessen är alltför lik för infrastrukturprojekt av olika storlek och med olika egenskaper tas också upp. Spänningar mellan regionala och nationella behov, inklusive kopplingen mellan fysisk och ekonomisk planering är också en faktor som nämns.

De förslag som presenteras i detta kapitel fokuserar till stor del på tekniska förändringar av planeringsprocessen, att komma åt det som transportinfrastrukturkommittén kallar ”tids-tjuvar”. I förslagen behandlas genomgående i liten utsträckning själva synen på planeringen och vilka egenskaper som god eller effektiv planering ska ha. Undantag finns, mer om detta nedan.

5.3.2 Synen på planering och planeringsideal

De kriterier för effektiv planering som med hjälp av fokusgruppen formulerats inom ramen för den här studien innebär att en mångfacetterad syn på planeringens egenskaper har utvecklats. Denna syn, dessa kriterier, kan förstås på olika sätt kritiseras. Det som däremot är slående i de olika rapporter och förslag som presenteras i detta kapitel är att synen på planering, på ”effektiv” planering är tämligen endimensionell – om den synen överhuvudtaget går att utläsa. Den aspekt som mest frekvent förs fram är att planeringsprocessen måste snabbas upp.

Transportinfrastrukturkommittén har uppenbarligen känt ett behov av att göra ett uttalande om sin syn på planering. De skriver i sitt betänkande⁶¹ att planeringsprocessen ska vara utformad så att transportinfrastrukturprojekt kan planeras med ”den kvalitet som behövs på så kort tid som möjligt”. Kommittén menar med detta att planeringsunderlaget ska anpassas till projektens ”svårighetsgrad”⁶² (något som läsaren får intrycket inte är fallet idag). Med ”så kort tid som möjligt” avser kommittén också en anpassning till det enskilda projektet⁶³. Transportinfrastrukturkommittén betonar dock att processen inte ska kortas på bekostnad av till exempel en ordentlig miljöprovning.

I den här studien har vi använt oss av kriteriet *optimal processtid* som ett sätt att beskriva effektiv planering. En planeringsprocess som är både kunskaps- och värderingsbaserad, som

⁶⁰ Schmidbauer Crona, J. Utvärdering av miljöbedömning i åtgärdsplaneringen. Trafikverket 2010.

⁶¹ Effektivare planering av vägar och järnvägar, SOU 2010:57, sid 96ff. Se också avsnitt 5.2 i denna rapport.

⁶² Ibid sid 97.

⁶³ Ibid sid 98.

har ambitionen att involvera aktörer och intressenter av olika slag och ska stimulera lärande kräver en processtid som inte är så kort som möjligt – det är tanken. Detta kriterium är i sin tur kopplat till kriterier om *delaktighet, allsidighet, öppenhet och lärande*⁶⁴.

Transportinfrastrukturkommittén menar vidare att planeringsprocessen, även om den genomförs ”*på så kort tid som möjligt*” ska säkerställa miljöhänsyn, demokratiskt inflytande och rättssäkerhet. Intrycket är kommittén ser dessa egenskaper som absoluta värden, att exempelvis miljöhänsyn entydigt går att säkerställa. Det är nog ingen överdrift att påstå att många av de utredningar och förslag som kommer presenteras i det här kapitlet medvetet eller omedvetet bygger på en teknokratisk planeringstradition där tanken är att det är lätt att nå samsyn om problembilder och att lösningar går att identifiera med vetenskapliga metoder. Detta gäller även den ekonomiska planeringen.

En sak som pekar i riktning mot en teknokratisk planeringssyn är fokuseringen på samhälls-ekonomisk kostnadseffektivitet (identifierad genom användning av kostnads-nyttoanalyser). Särskilt i medfinansieringsutredningen, men också i exempelvis transportinfrastrukturkommitténs betänkande uppmärksammas kostnads-nyttoanalysen och dess roll i planeringen. De problem som med tillämpningen som nämns, svårigheten att sätta priser på alla effekter, jämförbarhet och transparens – inklusive förvaltningen av ”modellen” – är huvudsakligen invändningar av teknisk natur.

Den studie som främst tar upp planeringens demokratiska strävanden är Johan Wänströms studie av samrådsprocessen för Ostlänken. Wänström konstaterar att demokratiska behov kan vara mer eller mindre motstridiga⁶⁵. Han ger tre exempel på behov som är svåra att kombinera och tillgodose i planeringsprocessen⁶⁶:

- Kombinera större engagemang från medborgarna utan att ge avkall på medborgarnas jämlika påverkan på planeringen.
- Kombinera att driva igenom nationella riktlinjer, miljölagar o d utan att ge avkall på lokalbefolkningens möjligheter att påverka sin omgivning.
- Kombinera heterogena politiska viljor i planeringen utan att ge avkall på homogena expertkunskaper.

Dessa exempel visar, menar vi, på ett tydligt sätt på konflikten mellan teknokratiskt planeringsideal (målstyrt, hierarkiskt, expertbaserat osv) och ett kommunikativt planeringssätt där exempelvis samråd, dialog och deltagande betraktas som viktiga inslag för att bedöma både problem/behov och lösningar.

Transportinfrastrukturkommittén föreslår att åtgärdsval sker inom ramen för den ekonomiska planeringen och att den fysiska planeringen görs sammanhållen⁶⁷. Förslaget innebär alltså att den fysiska planeringen ska utformas som en sammanhängande process istället för så nu en procedur i tre steg. Det finns erfarenhet av detta. Planeringsprocessen för vägåtgärder var

⁶⁴ Se vidare kap 2.

⁶⁵ Wänström, J. Samråd om Ostlänken. Raka spåret mot bättre demokrati. Sid 206f. Arkiv förlag 2009

⁶⁶ Ibid sid 207f.

⁶⁷ Se vidare figur 5.

tidigare sammanhållen just på detta sätt. Skedena förstudie och vägutredning infördes till att börja med informellt, inte minst för att minska risken för förgävesprojektering. Sedan slutet av 1990-talet återfinns dessa skeden i väglagen. Det är naturligtvis tänkbart att om en i lagreglerna sammanhållen process infördes skulle samma sak hända, att en skedesindelning informellt skulle utvecklas (eller bibehållas) hos Trafikverket. En sammanhållen process (eventuellt utan MKB) kan innebära minskad genomsiktighet för dem som står utanför processen. Med tanke på såväl funktionen i trafiksystemet som omvärldens behov av information och planeringsunderlag framstår skedet ”feasibility study”, dvs utredningsskedet som särskilt viktigt.

5.3.3 Synen på miljökonsekvensbeskrivning

Den övergripande utgångspunkten för denna studie är att miljökonsekvensbeskrivning, MKB är en *stödprocess* till planeringen. Se vidare kapitel 2. Detta för med sig att effektiv tillämpning av MKB är beroende av hur aktörer i planeringsprocessen ser på planeringen och dess syfte och metoder. I de rapporter och förslag som presenteras i detta kapitel är synen på planering i huvudsak rationell och teknokratisk. Miljökonsekvensbeskrivning kommenteras i liten utsträckning i relation till planeringens syfte och metod. Istället läggs fokus på hur MKB-processen lagtekniskt har anordnats och hur formaliakrav samspelar eller inte samspelar med planeringsprocedurens olika steg.

Flera förslagsställare har fört fram att MKB borde tillämpas i mindre utsträckning än idag genom att projekt med liten eller måttlig miljöpåverkan undantas från MKB-krav. Detta har exempelvis framförts av Miljödepartementet⁶⁸ och av Transportinfrastrukturkommitténs genom deras betänkande⁶⁹. Vi uppfattar det som om båda dessa förslag har lagts enbart med utgångspunkten att förenkla reglerna – att minska miljöregleringen. Den naturliga utgångspunkten skulle kunna ha varit diskutera verkningfulla instrument för att införliva miljöhänsyn i planeringen. Denna utgångspunkt är märkligt frånvarande i förslagen, även om en minskning av antalet miljökonsekvensbeskrivningar stöds av många⁷⁰.

⁶⁸ Se DS 2009:65.

⁶⁹ Se SOU 2010:57.

⁷⁰ Även SLU har stött i remissvar o d ställt sig bakom idén att begränsa användning av miljökonsekvensbeskrivning.

6 Fallstudie: Rv76 vid Norrtälje

Fallstudien bygger på nio intervjuer och på dokumentgranskning från den fysiska vägplaneringen. Granskningen sträcker sig från förstudieskedet 1996 fram till arbetsplaneskedet som avslutades 2009.

Intervjuerna berör fem frågeområden med delfrågor. Frågorna rörde respondentens roll i projektet, respondentens beskrivning av syftet med projektet och hur resultatet blev, respondentens beskrivning av planeringsprocessen, MKB:s roll i projektet samt lärdomar, erfarenheter och förslag till förbättringar i planeringsprocessen. Respondenterna som intervjuades hade olika roller och fanns med under olika skeden i planeringsprocessen:

- Christina Eklöf: Projektledare på Vägverket, 1996-2010
- Suzanne de Laval: Konsult och forskare i dialogprojektet från och med vägutredningsskedet, 1997-2010
- Roger Lindvall: MKB-ansvarig vid Scandia konsult, Förstudie 1996
- Ulrika Bernström: MKB-ansvarig vid VBB VIAK, Vägutredning 1997
- Ingemar Stråe: Stadsarkitekt, Norrtälje kommun, Arbetsplan 2006
- Gunnel Löfqvist: Planeringschef, Norrtälje kommun. Förstudie och Arbetsplan 2002-2006
- Elisabeth Lloyd: Utförare vid Vägverket konsult, Arbetsplan 2006-2009
- Catarina Holdar: MKB-ansvarig vid Tyréns, Arbetsplan 2006-2009
- Michelle Benyamine, Miljöspecialist vid Vägverket, Arbetsplan 2006 samt 2008

Dokumentationen kring vägplaneringen som ligger till grund för studien utgörs av Förstudie 1996, Vägutredning 1997, Förstudie 2002, Arbetsplan samt de MKB-dokument som tillhör Utredning och Arbetsplan. Även dialogprojektets delrapport: *Dialog i Norrtälje. Allmänhetens medverkan i vägplanering*. 1997:100 samt slutrapport – *Dialog om väg 76 förbi Norrtälje – Allmänhetens medverkan i vägplaneringen med fokus på arbetsplaneskedet* 2010:042, ingår i studien.

6.1 Projektbeskrivning

Norrtälje har länge dragits med framkomlighetsproblem. Den befintliga genomfarten går genom centrala delar av Norrtälje där en ökad turistgenomströmning, tung lastbildstrafik och jordbruksfordon har bidragit till att skapa en otillfredsställande trafiklösning. Utmed genomfartsleden, den så kallade Stockholmsvägen, uppstår höga bullernivåer och risker för oskyddade trafikanter. Syftet med projektet är att få en bättre miljö i Norrtälje genom att minska trafikbelastningen, luftföroreningarna och trafikbullret samt risken för olyckor.

Se närmare om projektmål i tabell 7.

Tabell 7 Jämförande tabell för västra vägens projektmål 1996 och 2007.

Projektmål 1996 (Vägverket)	Projektmål 2007
Att finna den vägkorridor som har störst möjlighet att minska risken för trafikolyckor avseende samtliga trafikanter	Att minska risken för trafikolyckor för samtliga trafikantslag
Att finna den vägkorridor som har störst möjlighet att minska dagens miljöstörningar utan att samtidigt flytta befintliga störningar eller skapa nya	Att minska dagens och framtida miljöstörningar i centrala Norrtälje
Att finna den vägkorridor som har de bästa förutsättningarna för att på lång sikt ge en totalt sett god framkomlighet genom och i Norrtälje.	Att skapa förutsättningar för en god framkomlighet genom Norrtälje tätort
	Att förbättra möjligheterna att ta hand om eventuella utsläpp från en olycka med farligt gods

Väg 76, väg förbi Norrtälje hade sin formella planeringsstart i och med den förstudie som togs fram 1996. Norrtälje kommun påbörjade arbetet med en vid den tiden kallad ”förbifart”, långt tidigare. År 1969 togs en utredningsplan fram (förstudie) för en fyrfilig motorväg som resulterade i en förenklad arbetsplan men som ej fastställdes.

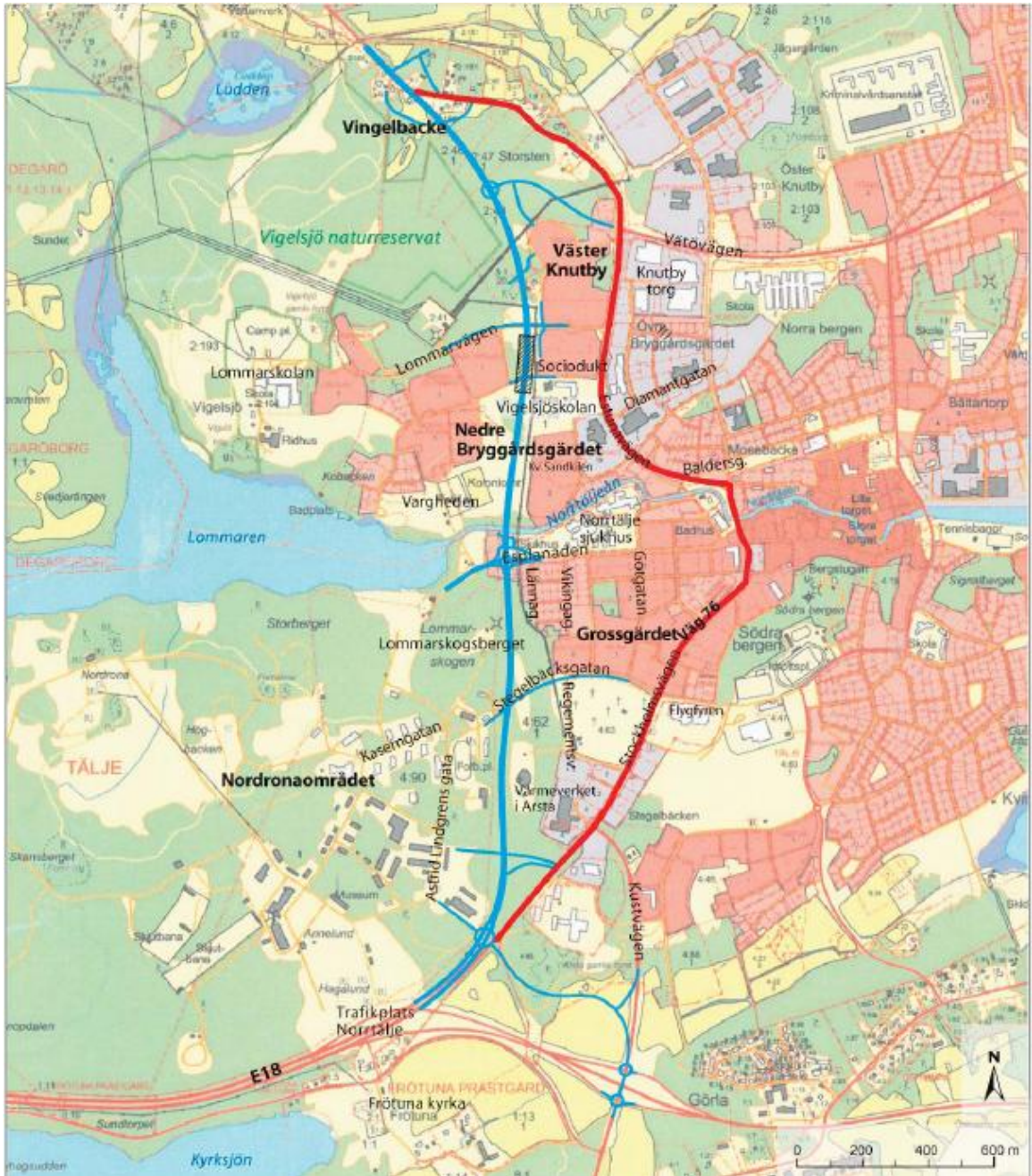
Vägkorridoren som låg som grund för arbetsplanen och vars vägreservat grundade sig på beslut från 1940-talet, speglas i den fortsatta kommunala planeringen genom att området i princip hålls fritt från bebyggelse. En fördjupning av översiktsplan för Norrtälje stad togs fram 1992 där en förbifart, förbi Norrtälje stad illustreras inom vägkorridorens gränser.

Tabell 8 Beskrivning av planeringsprocessen.

Skede/händelse	Beskrivning	Involverade som ingår i studien
Förstudie 1996	<p>Förstudien identifierade tre alternativa möjligheter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Att behålla trafiken genom Norrtälje på huvudsakligen befintligt vägnät. 2. Att bygga en förbifart så nära staden som möjligt. I princip enligt den fördjupade översiktsplanen inom vägreservatet. 3. Att lägga vägen någonstans väster om Norrtälje och väster om Lommaren. <p>Resultatet av förstudien blev att alternativ 3, ett läge väster om Norrtälje, slopades då den inte ansågs ha önskvärd avlastande effekt för Norrtälje tätort och inte heller var samhällsekonomiskt lönsam.</p>	<p>Vägverket, Christina Eklöf</p> <p>Scandia konsult, Roger Lindvall</p>

Bättre planering av transportinfrastruktur.

Vägutredning 1997	<p>Vägutredningen studerade tre alternativ:</p> <p>1. Nollalternativet innebar att befintligt vägnät behölls men med bullerdämpande åtgärder där det var tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.</p> <p>2a. En ombyggnad av Stockholmsvägen, Estunavägen, Baldersgatan och Vätövägens förlängning.</p> <p>2b. En variant av alternativ 1 med tunnel under Södra bergen togs fram av en arbetsgrupp.</p> <p>3a. Ny förbifart i det vägreservat som redovisades i översiktsplanen. Detta alternativ studerades med bergtunnel söder om ån.</p> <p>3b. Ny förbifart i det vägreservat som redovisades i översiktsplanen. Detta alternativ studerades utan bergtunnel söder om ån.</p>	<p>Vägverket, Christina Eklöf</p> <p>Norrtälje kommun, Gunnel Löfqvist</p> <p>Arkitektanalys, Suzanne de Lavall</p> <p>VBB VIAK, Ulrika Bernström</p>
Vägutredningen kompletteras 1998	Syftet var att undersöka konsekvenserna om Esplanaden och Lommarvägen ansluts till Västra vägen och hastigheten sänks till 50 km/tim.	
Ställningstagande över vägutredning 1999	På grundval av vägutredningen, de samråd och den remissbehandling som genomfördes beslutade Vägverket att gå vidare med alternativ 3b enligt ovan – ny förbifart utan bergtunnel.	
Förstudie 2002	Del av sträckan planerades om då en ny sträckning förbi området Nordrona blev aktuell med anledning av nedlagt regemente.	<p>Vägverket, Christina Eklöf</p> <p>Norrtälje kommun, Gunnel Löfqvist</p>
Ekonomisk planering: Länsplan 2004-2015	<p>Projektet ingår i länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2004-2015 och blir därmed finansierat.</p> <p>Projektet ingick även i regional väghållnings-plan 1994-2003, men var inte inkluderat 1998-2007</p>	
Arbetsplan 2006-2009	<p>Gemensam MKB med detaljplan</p> <p>Detaljplanen för vägsträckan tas fram parallellt och arbetet delas upp i etapp I och II för att möjliggöra en tidigare byggstart.</p> <p>Vägen i korridoren fastläggs och detaljlösningar arbetas fram för bland annat flera broar och passager samt för sociodukten som blev aktuell redan i vägutredningsfasen.</p>	<p>Vägverket, Christina Eklöf</p> <p>Vägverket konsult, Elisabeth Lloyd, Utförare</p> <p>Tyréns, Catarina Holdar, MKB-ansvarig</p> <p>Norrtälje kommun, Gunnel Löfqvist</p> <p>Norrtälje kommun, Ingemar Stråe</p> <p>Vägverket, Michelle Benyamine</p>



Figur 6 Karta över vägförslag enligt Arbetsplan. Röd sträcka utgör befintlig genomfart. Blå sträcka är planerad vägdragning.

6.2 Resultat och analys från intervjuer och dokumentgranskning

Nedan beskrivs och analyseras resultat från dokumentgranskning och intervjuer. I kapitel 6.3 analyseras resultatet utifrån kriterier för effektiv planering och MKB-tillämpning.

6.2.1 Dialogprojektet

Samrådsprocessen med allmänheten för Väg förbi Norrtälje bedrevs inom ramen för ett forskningsprojekt – Dialogprojektet. Processen har på detta sätt dokumenterats och följts av både fristående forskare och Vägverkets egna beteendevetare.

Dialogprojektet för Väg förbi Norrtälje pågick parallellt med vägutredningen i respektive skede och var en integrerad del i vägplaneringsprocessen. Deltagarna i dialogen har fått tillgång till planeringsunderlag i samma takt som de framställts. I realiteten har därför samrådsdeltagarna påverkat hur planerna och underlagen utformats.

Förstudie -1995: Dialogprojektet under Förstudien inleddes med allmänna informationsmöten där en utställning var uppställd. Senare hölls ett stormöte där fem arbetsgrupper bildades vilka var aktiva ca en månad med ca 50 deltagare totalt. Arbetsgrupperna diskuterade olika alternativ till dragning varav en västlig dragning utanför stan. Grupperna uppmanades att komma med idéer och rita själva. Ytterligare två stormöten hölls innan förstudien avslutades.

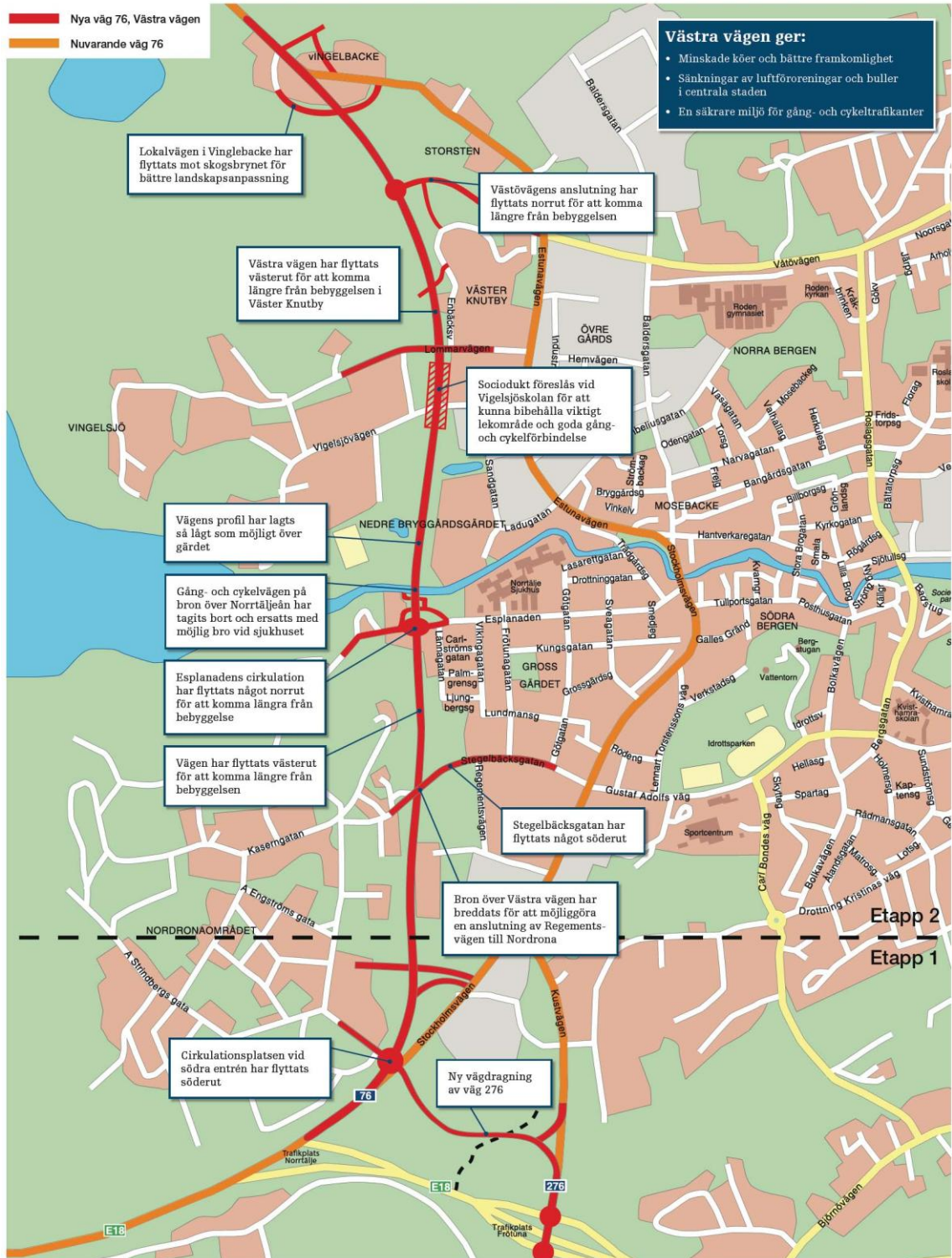
Vägutredning 1996 - 1998: Dialogprojektet under Vägutredningsskedet inkluderade MKB:ns samrådsprocess, därmed samordnades samrådstillfällena för utredning och MKB. Under denna del av planeringsprocessen använde man sig av lite andra arbetsätt till skillnad från förstudien. Efter ett inledande stormöte och senare även ett uppstartsmöte så skapas 8 arbetsgrupper. Arbetsgrupperna arbetade med sina förslag mellan samrådsmötena. Till samrådsmöten kom representanter från arbetsgrupperna samt representanter från kommun och Vägverk.

Förstudie - 2002 Regimentet/Nordrona: sedvanligt samråd bedrevs.

Arbetsplan 2005-2009: Gemensam MKB togs fram för arbetsplan och detaljplan och dialogprojektet utgör det utökade samrådsförfarandet. Genom att öppna upp för en omfattande kommunikation mellan Vägverk, kommun och allmänhet eftersträvades en acceptans för projektet, samt önskan om att få in kvalificerade synpunkter på MKB:n och detaljkunskaper om markanvändningen i området. Utvärderingen av forskningsprojektet visar att allmänhetens deltagande i samråden har påverkat projektet högst väsentligt, speciellt i arbetsplane-skedet. I de tidigare skedena låg själva projekteringen så långt fram i tiden, att man inte hade någon möjlighet att fördjupa sig i de olika delarna. Dialogen i vägutredningsskedet gav som största förändring ett beslut om en ekodukt invid skolan. Ekodukten kallas i arbetsplane-skedet sociodukt, då den främst kommit till på grund av att människor ska använda den och inte djur. I arbetsplane- och detaljplaneskedet har förslaget blivit mycket tydligare och därmed har deltagarnas synpunkter medfört tydliga fysiska resultat. Vägen har i hela sin sträckning förflyttats bort från bebyggelse så långt det varit möjligt samt sänkts ned från markytan för att inte skapa onödigt buller. Planskilda korsningar och gångbroar planeras på ställen som pekats ut i samrådet.

För att återkoppla till deltagarna hur deras synpunkter har tagits till vara togs en karta fram som på ett pedagogiskt sätt visar på förändringar i projektet (figur 7). Denna återkoppling till deltagarna om vad som hände med synpunkterna som kom in, är viktig, poängterar Vägverkets projektledare och en sammanställning av förändringsförslagets utfall i slutfasen av planeringen så som illustreras i figur 7 kan stärka den demokratiska processen.

Bättre planering av transportinfrastruktur.



Figur 7 Karta som visar samrådets påverkan på vägplaneringen.

Enligt respondenternas uttalanden och dokumentationen kring projektet framkommer det att Vägverket var måna om att skapa en *acceptans* för vägdragningen från allmänheten. Enligt konsulten E. Loyd har dialogprojektet medfört att vägprojektet vunnit tid då man har mött mindre motstånd från allmänheten. Enligt konsulten C. Holdar minskar motståndet om

Samrådsdeltagare och allmänhet upplever att de får tillräcklig information för att få svar på sina frågor, samt att det skapas ett klimat där det upplevs att deltagarnas åsikter är av intresse. På så sätt menar C. Holdar att man kan motarbeta protestgrupper som sluter sig samman och driver sina frågor av ren prestige.

Trots Vägverkets ansträngningar att låta allmänheten få inflytande i projektets utformning var det flera av de närmast berörda som motsatte sig vägdragningen och projektet blev överklagat i olika skeden. Stadsarkitekt I. Stråe påstår dock att överklagandena hade skett oavsett dialogprojektets vara eller icke vara och säger att flera av de engagerade samrådsdeltagarna var emot vägprojektets lokalisering, de ville inte ha vägen i närheten av sin boendemiljö. Flera av respondenterna poängterar dock att stämningen vid samrådstillfällena var god och att flera av samrådsdeltagarna följde processen genom åren.

Genom att involvera allmänheten på ett sådant genomgripande sätt som skedde i och med dialogprojektet skapades förväntningar hos deltagarna på att deras arbete skulle påverka vägprojektet. Då flera av de närmast berörda som även var delaktiga i samrådsförfarandet motsatte sig vägdragningen, har detta lett till att de in i det längsta har velat lyfta alternativa dragningar, även efter att Vägverket gjorde sitt ställningstagande över vägutredningen 1999 – då det beslutades om vilken sträckning Vägverket skulle gå vidare med. Detta kombinerat med en komplicerad planeringsprocess med flera parter kan leda till en upplevelse av omtag. Omtag, på så sätt att Vägverket har fått argumentera i flera omgångar för valt alternativ gentemot samrådsdeltagare, efter det att ställningstagandet över vägutredningen var gjord.

Projektledaren C. Eklöf säger samtidigt att dialogprocessen var en framgångsfaktor för planeringsprocessen genom att hon inte tror att resultatet skulle ha sett likadant ut utan dialogprojektet, något som även dialogprojektets utvärdering visade. Genom dialogprocessen kontinuitet har möjligheten funnits att komma in med synpunkter rätt i tiden och inte ”5 i 12” som C. Eklöf uttrycker det. På så sätt undviks i viss mån risken att i projektet hela tiden försvarar det som gjorts istället för att prestigelöst göra en förändring, eftersom det är möjligt att inarbeta det i rätt skede.

6.2.2 Vägplanering i samverkan med kommunal fysisk planering

Kommunen har varit drivande i planeringsfrågan för Väg förbi Norrtälje under en lång tid och samverkan mellan kommun och Trafikverket i ett stadsnära vägprojekt poängterar tre av respondenterna (C. Eklöf, E. Lloyd, C. Holdar) är viktigt och trycker på vikten av en nära dialog mellan kommun och trafikverk under hela planeringsprocessen och även i byggskedet. Konsulten C. Holdar poängterar att en av nyckelfaktorerna för en framgångsrik planeringsprocess är att de olika parterna *förstår den andres beslutsprocess* och säger att

”man drar lärdomar av samordningen mellan detaljplanen och MKB-processen och hur viktigt det är att ha koll på den kommunala processen med möten och nämnder och att man ordnar den andra processen efter det lite”.

Samtidigt vittnar flera respondenter om att en planeringsprocess som bedrivs i samverkan mellan kommun och Trafikverk kan vara komplext ur ett formellt perspektiv då det involverar beslut enligt väglagen, miljöbalken, detaljplaner och samordningen mellan dem.

Konsulten U. Bernström uttrycker att det kan vara svårt att bena ut vem som har rådighet över vilka beslut.

Så här säger C. Holdar om det gemensamma arbetet;

”Arbetsplaneprocessen och detaljplaneprocessen löper inte parallellt. För allmänheten blir ju det begripligt [om man gör en MKB för arbetsplan och detaljplan] eftersom för dom är det samma projekt och man förstår inte varför det ska delas upp, men processmässigt så ställer det till det, kan jag säga.”

Insikten om att beslutsgången i en planeringsprocess kan vara svåröverskådlig är viktig att ha med sig speciellt i samrådssammanhang. Den interna projektorganisationen som här består av både Vägverk och kommun har ansträngt sig för att ge uttryck för en gemensam planeringsorganisation trots att Vägverk och kommun har olika roller och råder över olika frågor.

Trots denna ansats kunde det vara svårt, speciellt i samrådssammanhang att ha likartad beredskap för frågor både från Vägverket och från kommunens sida. Problematiken med resursbrist eller kapacitetsbrist på kommunal nivå i större infrastrukturprojekt är dock inte unikt för detta projekt och vägplanering och infrastrukturplanering är stora stadsbyggnadsfrågor för midre orter.

En samplanering mellan arbetsplan och detaljplan kan medföra samordningsvinster men även att trafikverk och kommun på ett genomgripande sätt arbetar för att skapa en samsyn om vad projektet innebär i skarpt läge. Kommunen värdesatte det gemensamma arbetet och G. Löfqvist säger som så:

”Jag tycker man ska fundera igenom, i ett projekt där man både ska ha detaljplan och arbetsplan, att man gör det gemensamt. För att undvika dubbelarbete, för det blir lätt så att man tolkar olika saker på olika sätt i olika planinstrument. Sen när man står inför bygget så trodde man att man var överrens, men man kanske inte är det.”

Under arbetsplaneskedet gjordes även en gemensam MKB för arbetsplan och den detaljplan som skulle göras över området. Flera positiva sidor av samplanering har poängterats samtidigt som en av konsulterna, E. Lloyd uttrycker att det i arbetsplaneskedet var otydligt om hur arbetet med den gemensamma MKBn skulle bedrivas.

Det fanns även en diskrepans mellan de sakområden som ansågs behövas redas ut inom ramen för MKB till detaljplan respektive arbetsplan. Detta resulterade i att Vägverket stod för MKB-utredningen i stort och kommunen bidrog med de kompletterande delar som ansågs behövas specifikt för detaljplanen.

6.2.3 Projektets syfte och gemensamma mål

Projektets mål och syfte har genom planeringsprocessen i stort sätt inte förändrats i dokumentationen från projektet. År 1996 när förstudien startades sattes vissa mål upp och i arbetsplaneskedet 2006 återfinns de i stor utsträckning, samt att ett mål har lagts till då farligt godstransporter har blivit en säkerhetsrisk i Norrtälje. Se tabell 7.

Syftet med Väg förbi Norrtälje är enligt flera respondenter (C. Holdar, G. Löfqvist, C. Eklöf och R. Lindvall) i huvudsak att avlasta centrala Norrtälje från genomfartstrafik. Frågan om hur man når syftet – dvs. målbilden har dock kommunen och Vägverket olika syn på. Vägverket påbörjade planeringsprocessen -95 genom att kalla projektet ”Förbifart Norrtälje”. Stadsarkitekten I. Stråe menar att kommunen i ett tidigt skede ville göra vägen till en 50-väg. Möjligheten att begränsa vägen till en 50-väg med allt vad det medför i form av passager och kantzoner utreddes 1998. Utredningen visade att en sådan utformning av vägen skulle medföra att projektet inte skulle kvalificera sig för att ingå i länsplanen och därmed inte bli finansierat. Beslutet var därmed att vägen skulle bli landsväg med hastighetsbegränsning på 70km/h. Kommun och Vägverk kom dock tidigt överrens om att ”vägen *inte bara skulle vara en förbifart utan även en väg som tillhörde staden*”, som I. Stråe uttrycker det. Planeringschef G. Löfqvist vittnar dock om att denna diskrepans av målbild kvarstår i och med att kommunen och vägverket har olika målbilder.

”Vi hade ju olika mål. Vägverket ska ju bara ta ansvaret för de långväga trafikanterna, medan vi ville ju lösa ett trafikproblem. Men vi hade ju beröringspunkter eftersom de hade problem för de långväga trafikanterna. Vi räknade ut att 85 % av trafiken som skulle gå på västra vägen var lokaltrafik. 15 % var förbifartstrafik. Farligtgodstrafiken ville man ha ut på västra vägen då det finns så många konfliktpunkter inne i staden. Där hade Vägverket och kommunen samma mål.”

Problematiken kring målbilden konkretiseras genom den tredje väganslutningen, den så kallade Esplanaden (se figur 1). Vägverket ville se att vägen fick två anslutningar till staden för att få karaktären av en förbifart, medan kommunen helst hade velat se fem anslutningar enligt G. Löfqvist. Planen ligger nu med tre anslutningar en i söder, en i norr och en anslutning vid Esplanaden som går förbi sjukhuset (vilket är ett kommunalt beslut enl C.Eklöf). Att kommunen och Trafikverket har olika uppfattningar om hur målbilder i realiteten utformas är inte så ovanligt. Det blir desto viktigare då att skillnaden tydliggörs mellan kommunens och Trafikverkets ståndpunkter och vilka förhållanden de utgår ifrån, inte minst för allmänheten.

Alternativediskussionen har i huvudsak, förutom en förbifart österut över Lommaren, rört ett alternativ om en bergstunnel under Norrtäljeån i samma läge som Esplanadanslutningen ligger, enligt arbetsplanen. C. Eklöf vittnar om en allmänhet som är rädda för smittrafik genom bostadsområdet vid Esplanaden till centrala delar av Norrtälje och som samtidigt har låg tilltro till att kommunen tar deras oro på allvar.

Namnet på vägprojektet har skiftat genom årens lopp. Vägen började planeras -95 under namnet Förbifart Norrtälje. Projektgruppen började dock tidigt att använda sig av namnet ”Väg 76 förbi Norrtälje”, redan i vägutredningsskedet. Namnet ”förbifart” hängde dock kvar till viss mån väldigt länge, ända in i arbetsplaneskedet. Under förstudieskedet 2002 fick vägen det kommunala namnet Västra vägen. C. Holdar minns att namnet på projektet påverkade uppfattningen av syftet med vägen. Hon säger;

”många som bor i det utsatta området blev jätte irriterade ”det är ingen förbifart, ni går rakt igenom bebyggelsen”. Då skiftade det namn till ”Väg 76 förbi Norrtälje” – för igenom var det ju inte heller riktigt. Jag kommer ihåg det så väl att folk var irriterade att det kallades förbifart. Om det är en förbifart ska den verkligen ligga där, en bit utanför. Så det

spelar en stor roll vad man kallar det. Det är en balans. "En väg förbi" blev en bra kompromiss, för förbi går den ju den går inte igenom, trots allt."

Att först kalla vägen en förbifart och sedan byta namn på projektet är något som flera respondenter har kommenterat. Flera menar att den externa kommunikationen kring projektets namn och den målbild som skapades i om namnet kunde ha tydliggjorts av Vägverket.

6.2.4 Vägplanering

Tidpunkten för när planeringen för vägen startade kan man ha olika uppfattningar om och vid frågan om vilka aktörer som betytt mest för projektets lokalisering anger U. Bernström de som upprättade vägreservatet. Att därmed påstå att vägen har planerats sedan 40-talet är inte rättvist mot planeringssystemet. Man bör även påminna om att projektet inte blev finansierat förrän *länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2004-2015*, vilket skedde strax innan arbetsplanen sattes igång. Konsult C. Holdar poängterar samtidigt att planeringsprocessen måste få *ta tid*

"man får inget bättre resultat för att man sätter en snäv tidsplan som man sedan i sista stund måste förlänga för att det funkade inte. Då har alla bränt sin energi på fel grejer på något sätt. Så tiden är en viktig faktor".

Att sätta upp så realistiska tidsplaner som möjligt kan därmed bidra till att utredningar och beslutsunderlag kan få den inriktning och omfattning som bedöms vara optimalt ur ett ekonomiskt-, projektmässigt- och miljömässigt perspektiv. Detta innebär att avgränsningsarbetet av vad som är det viktiga i projektet och fokusera arbetet och analyserna på det, kan vara en viktig faktor för att kunna optimera planeringsprocessen.

Planeringsprocessens trovärdighet kan sägas vara en av grundbultarna i att skapa ett framgångsrikt projekt. I fallet med väg förbi Norrtälje ger projektledaren uttryck för att hon upplevde att allmänheten var missnöjda med deras möjligheter att påverka kommunala beslut som påverkade vägdragningen och dess alternativ. Även Vägverkets ställningstagande över utredningen (1999) då det förordades att alternativet inom vägreservatet (utan tunnel) ska ligga till grund för upprättandet av arbetsplan, är ett viktigt men mycket kort formulerat beslut om projektets vägval (beslut PP20 99:2950) där det är svårt att utläsa en motivering till valt alternativ.

Motiv till beslut, både på kommunal nivå såväl som inom Trafikverket är en viktig faktor för att undvika att planeringsprocessens trovärdighet undermineras och därmed även allmänhetens acceptans till projektet sjunker.

6.2.5 Miljöintegrering

Ett av syftet med MKB är att integrera miljöhänsyn i planeringen för väg, hur detta har gått till kan vara svårt att utläsa ur plandokumentet då det till stora delar handlar om ett arbets sätt. En nyckel för att uppnå en framgångsrik miljöintegrering mellan MKB och projekt hävdar C. Holdar är att det finns ett visst mått av kompromissvilja mellan de i projektet och de som arbetar mer specifikt med miljöfrågorna. Enligt hennes erfarenhet fungerar denna

kompromiss bättre i väg- och järnvägsprojekt än i t.ex detaljplaner. I de större vägprojekten så som ”Förbifart Stockholm” finns det dock en höverhängande risk, anser C. Holdar att planeringen och miljöfrågorna inte är i fas. Hon säger

”I de stora projekten är det svårt för alla parter att greppa vad som kan hända. Då kan det vara något som läggs fast innan miljöfolket ser att här kan det vara ett problem. Det är stort så det är svårt att hinna med, snarare än att det finns en ovilja bland de inblandade”.

Vidare säger C. Holdar att en framgångsfaktor i de stora projekten är att det finns erfaret folk som kan lyfta blicken och förstår helheten. Även R. Linvall poängterar vikten av ett systemtänk kring planeringssituationen.

6.2.6 MKB som dokument och beslutsunderlag

Miljökonsekvensbeskrivningen för Väg förbi Norrtälje i arbetsplaneskedet (2009) är baserad på utredningar från förstudien 2002 och vägutredning från 1997. Underlaget var således ett antal år när arbetsplanen inleddes. Detta visar på problematiken med att när planeringsprocessen pågår under så lång tid förändras förutsättningarna och ”vägen till målet” kanske måste arbetas om samt att det kan bli omstarter i processen. Detta kan även urskiljas i G. Löfqvist kommentar om att Väg förbi Norrtälje i framtiden kanske får fler avfarter för genomfartstrafiken kanske inte är så stor som den är idag med anledning av att kommunen har som ambition att initiera ett arbete med att rusta upp 77:an, och G. Löfqvist anser att mycket av genomfartstrafiken skulle kunna gå på den idag dåliga 77:an.

En annan aspekt som kopplar till beslutsunderlagets kvalitet är de olika utredningarnas djup och relevans i de specifika skedena. I arbetsområdet för Väg förbi Norrtälje finns det fornlämningsområden som har funnits med från vägutredningsskede men som under slutundersökningen har ökat väsentligt i omfattning och betydelse. Enligt G. Löfqvist ökade projektets kostnad med 5 miljoner i och med slutundersökningen. Kulturminneslagen har en kraftfull rättsverkan och det kan finnas stora osäkerheter kring fornlämningsfynd och dess omfattning, vilket är något som kan vara svårt att ta höjd för i planeringen.

6.3 Analys och slutsatser i relation till kriterierna för planering

6.3.1 Analys av planeringsprocessen

Kriterierna för effektiv planering som analysen nedan bygger på återfinns i kapitel 2.

Kriteriet - Optimal Processtid

Planeringsprocessen och dess tidsaspekt för Väg förbi Norrtälje kan kopplas till samverkan mellan kommunen och Vägverket. Det faktum att arbetsplan och detaljplan för Väg förbi Norrtälje (eller som den heter i kommunala sammanhang, ”västra vägen”) hade en gemensam MKB både som dokument och process är det flera respondenter som kommenterar och en faktor som faller under flera planeringskriterier så som ”tillgodose samhällsmål” och ”allsidig och öppen planering”. Att driva en gemensam MKB process ställer krav på de olika

organisationernas kunskap om varandras planeringsprocesser vilket annars kan leda till praktiska hinder för att få olika processer att ”gå i takt”.

En nära dialog mellan kommun och trafikverk under hela planeringsprocessen och även i byggskedet är en viktig faktor för att uppnå optimal processtid. Denna aspekt kopplar även till planeringskriteriet ”Allsidig och öppen planering” och vilken rådighet de medverkande har över de frågor som är aktuella i planeringsskedet. Vem av de inblandade har rådighet över vilket beslut samt när beslutet ska tas, kan vara en komplex fråga och något som även de inom projektet kan ha vissa svårigheter att överblicka.

En optimal processtid uppnås inte alltid med snäva tidsramar. Ett sådant arbetssätt kan bli kontraproduktivt om tidsramarna sätts för snävt och resurserna fokuseras på ”fel” lösningar.

Acceptans för projektet från allmänheten är en nyckelfaktor för kriteriet ”optimal processtid”. Flera av respondenternas svar kan kopplas till dialogprojektet och samrådsförfarandet. Vägverket arbetade aktivt för att skapa en acceptans för projektet från allmänhetens sida och genom dialogprojektet har vägverket vunnit både tid och mött mindre motstånd från allmänheten. Att samrådsprocessen (inkluderat dialogprojektet) i realiteten var en pågående och utvecklande kommunikation mellan utförare och allmänhet resulterade även i att synpunkter som kom in kunde hanteras i rätt skeden vilket gagnade både projektets kvalitet och allmänhetens förtroende för processen.

Särskilda problem inom planeringsprocessen som kan koppas till planeringskriteriet ”optimal processtid” kan enligt vissa av respondenterna kommentarer vara länsstyrelsens hantering, vägverkets fastställande process och överklaganden vilka enligt E. Loyd är tidstjuvar i planeringen. Den i särklass mest avgörande faktorn för Väg förbi Norrtäljes utdragna planeringsprocess med start 1995, är enligt flera respondenter länsplanen. Den som styrmedel har påverkat planeringens tidsaspekt. Projektet var placerat i länsplanen -98 efter nyttokvot och var inte finansierat. Att projektet ”halkade ur” länsplanen, så som C. Eklöf uttrycker det, innebar att det uppstod ett uppehåll i planeringen på sex år.

Med anledning av osäkerheterna kring slutundersökningarna av fornlämningsområdet är förmågan att kunna identifiera sakområden där stora osäkerheter finns, som i sig kan ha en relativt stor påverkan på både tidsmässiga och ekonomiska resurser, av betydelse för kriteriet optimal processtid.

Kriteriet - Beslutsunderlag

Analysen om beslutsunderlag bygger på respondenternas svar på intervjufrågor som kan härledas till svar om vägen ska byggas, var vägen ska byggas och hur vägen ska utformas.

Projektets syfte är en nyckelfaktor i diskussionen om alternativa dragningar och lösningar på vissa miljöproblem samtidigt som syftet med Väg förbi Norrtälje kopplar starkt samman med planeringskriteriet ”tillgodose samhällsmål” (se vidare under aktuellt planeringskriterium samhällsmål). Vägverket påbörjade planeringsprocessen -95 med en tvåfilig förbifart anpassad för 70-km/h, medan kommunen ville ha en integrerad väg med Norrtälje stad. Respondenterna vittnar dock om att skillnaden i grundinställningen till hur målet skulle uppnås hos Vägverket och kommunen skapade slitningar i projektet samt att nomenklaturen på projektet kan ha bidragit till en oklarhet kring projektets syfte gentemot allmänheten.

Betydelsefulla skeden för projektets lokalisering menar flera respondenter är tidiga planeringskedan samtidigt som de hänvisar till skeden som sträcker sig över nästan sju års tid. Förstudien -95 och förstudie 2002. En orsak till detta kan vara att man i samråden har diskuterat alternativa vägdragningar både inom och utanför vägreservatet under flera olika skeden. Möjligt är också att respondenterna hänvisar till tidiga skeden utifrån den tidsperioden som de själva var delaktiga i projektet, då man såg att störst handlingsutrymme fanns i vad de enskilda personerna uppfattade som tidiga skeden.

Miljökonsekvensbeskrivningens aktualitet och relevans för arbetsplanen är en aspekt som kopplar till planeringskriteriet. Problem uppstår när planeringsprocessen pågår under så lång tid att förutsättningarna förändras och ”vägen till målet” kanske måste arbetas om för att förutsättningarna i det omkringliggande samhället har förändrats. Detta resonemang om problembild ur ett samhällsperspektiv kopplar starkt även till planeringskriteriet ”tillgodose samhällsmål” som behandlas under nästa stycke, samt kriterier för effektiv MKB-tillämpning.

Kriteriet – Tillgodose samhällsmål

Planeringen ska enligt kriteriet aktivt hålla sig till olika typer av mål, och målkonflikter ska redovisas öppet och diskuteras av processens olika aktörer. I det tidigare stycket om ”beslutsunderlag” påbörjas diskussionen om *projektets syfte* och den målbild som har getts under processens gång. Vägverket påbörjade planeringsprocessen 1995 med en tvåfilig förbifart medan kommunen ville ha en integrerad väg med Norrtälje stad. Att myndigheterna har olika intresseområden är i sig naturligt. Vägverket arbetar för de långväga trafikanterna, medan kommunen vill lösa trafikfrågan även för de närboende. Infrastrukturen i ett litet samhälle är dock en viktig stadsbyggnadsfråga och visionerna för samhällets utveckling bör få utrymme i Trafikverkets vägplanering. *Namnet* på vägprojektet har skiftat genom årens lopp. Vägen började planeras -95 under namnet Förbifart Norrtälje vilket sedan övergick i västra vägen och Väg 76 förbi Norrtälje. Den skiftande nomenklaturen på projektet kan ha bidragit till en oklarhet kring projektets omfattning gentemot allmänheten, då benämningen ”förbifart” kan tolkas utifrån den tidigt planerade ”Lommarleden” som presenterades med en 4-filiga motorvägstandard. Att resultatet blev en tvåfilig 70-väg kan ha varit problematiskt att förmedla om Vägverket inte tydliggjort för grunden till namnbytet.

Kommunens planering av samhällsutvecklingen har till vissa delar antagit att vägreservatet är det område som vägen kommer att placeras inom. Utbyggnadsområden har varit planerade sedan länge (1990) men Länsstyrelsen har sagt nej till nya stadsdelar innan västra vägen är byggd med anledning av risk för överskridande av miljökvalitetsnormer, samt framkomlighetsproblem. Samtidigt byggdes sjukhuset 1996 och G. Löfqvist menar att flera lägen övervägdes men anledningen till att sjukhuset ligger där det ligger beror på att man ville ha närheten till västra vägen (vägkorridoren), vilket skedde innan Vägverket hade gjort sitt ställningstagande i frågan (-99). Det faktum att Väg förbi Norrtälje har dröjt har här medfört att Norrtälje stad har haft svårt att expandera enligt kommunens viljeyttring.

Kriteriet – Delaktighet

Planeringskriteriet ”delaktighet” syftar bland annat till att aktörerna gemensamt ska ges förutsättningar att lösa problem som kan uppstå. *Dialogprojektet tillika samrådsförfarandet* är här ett av de forum detta sker i. Dialogprojektet menar E. Loyd och C. Eklöf bidrog till

vägprojektets framgång och att ett förtroende för processen byggdes upp. Risken finns dock att Trafikverket i samrådsprocessen bygger upp orealistiska förväntningar från allmänhetens sida om de inte på ett tydligt sätt styr vilken input man får från allmänheten och vilka förväntningar Trafikverket har på allmänheten. Även utvärderingen av dialogprojektet visar på detta.

För att vägplaneringen ska vara integrerad med samhällsplaneringen krävs en *samverkan* mellan trafikverket och kommunen. För Väg förbi Norrtälje lade Vägverket i relation till kommunen stora arbetsresurser vilket syntes speciellt i samrådssammanhang. Allmänheten hade svårt att få svar på frågor som bottnade i politiska beslut som saknade transparens och som därmed blev bromsklossar i diskussionerna.

Kriteriet – Allsidig och öppen planering

Den samverkan som har skett mellan Vägverket och kommunen, dels i form av *samplanering* med gemensam MKB för detaljplan och arbetsplan, men även Vägverkets och kommunens arbetsmetoder och inställning kan kopplas till planeringskriteriet för ”allsidig och öppen planering”. Flera av respondenterna anser att samarbetet mellan kommun, konsulter och Vägverket fungerade bra i de olika skedena av processen.

Med anledning av vägplaneringens långa ledtider och tidiga politiska beslut blir transparensen i besluten väldigt låg vilket motverkar kriteriet om en öppen planering.

Kommunens medverkan i planeringen har tidigare behandlats till viss del under de tidigare redovisade planeringskriterierna. Den samverkan som har skett under planeringsprocessen för vägutredning, arbetsplan och den kommunala detaljplaneprocessen samt dess MKB-process med gemensamt samråd kopplar starkt till kriteriet ”allsidighet och öppen planering”.

Andra aspekter på allsidig och öppen planering är hur aktörerna kommunicerar med varandra och med allmänheten. G. Löfqvist uttrycker sig positivt över att det från Vägverkets sida gick att få klara och tydliga besked om vad som var görbart och vad som de inte kunde ställa upp på. C. Holdar framhåller vikten av bra informationsmaterial, men att synen på behovet skiljer sig mellan kommun och Trafikverk. C. Holdar säger att kommunen är mer måna om att projektet illustreras och beskrivs ur ett medborgarperspektiv, då de alltid har allmänheten att stå till svars inför, medan Trafikverket historiskt sett inte har behövt stå tills vars inför allmänheten på samma sätt och därför inte ser behovet av pedagogiskt informationsmaterial som lika viktigt. Stadsarkitekten I. Stråe tycker även han att det är viktigt att kommunen frekvent går ut med information till allmänheten. C. Eklöf anser att bra information om projektet ligger ute på Trafikverkets webbplats där man kan följa projektet från start till mål vilket hon även anser tyder på en transparens i arbetet.

Kriteriet – Lärande process

Kriteriet om lärande handlar om lärande på två plan. Dels möjligheten för projektet att omprövas men även att de inblandade ska lära av processen och föra vidare sina erfarenheter till kommande projekt.

Den erfarenhetsåterföring som respondenterna uttrycker rör informationsöverföring mellan de olika planeringsskedena. C. Holdar poängterar vikten av att ha en kontinuitet i projektet i

form av individer som följer med mellan de olika skedena. Kompetensöverföringen mellan de olika planeringsskedena med hjälp av plandokument och arbetsmaterial kan då kompletteras av dessa personer med en mer levande beskrivning av vad som har prövats och argument för och emot olika förslag.

Olika metoder och arbetssätt som kom fram under intervjuerna och som kan kopplas till kriteriet för ”lärande process” är enligt U. Bernström att åka ut gemensamt med kommun och länsstyrelse och vandra den aktuella sträckan tillsammans och på så sätt få en gemensam bild av hur det ser ut på platsen samt att ha ett mål för samrådet. C Eklöf vill poängtera att ha en neutral moderator vid samrådstillfällena stärker processen och G. Löfqvist poängterar vikten av en gemensam arbetsgrupp mellan kommun, Trafikverk och konsulter. Den fysiska modellen samt VR-modellen över vägen är det flera som lyfter som bra arbetsmaterial för att kommunicera vägens konsekvenser för de inblandade. C. Holdar vill dock slå ett extra slag för den fysiska modellen då hon upplevde att den på ett bättre sätt än VR-modellen kunde vara ett underlag i diskussionen om vägens dragning och dess konsekvenser, eftersom den visade på vägen i stora drag och diskussionerna inte fastnade i detaljer.

6.3.2 Analys av MKB-tillämpningen

De kriterier för effektiv tillämpning av MKB om analysen nedan bygger på återfinns i kapitel 2.

Kriteriet – Integritet

MKB som process har som syfte att påverka planeringsprocessens alla steg. Information som kommer fram i MKB-arbetet ska vara ett stöd i exempelvis val av vägkorridor och kritiskt granska vägvalets konsekvenser. MKB-materialet behöver därför ett visst mått av integritet.

Miljöintegrering och MKB-arbetets sammanflätning med vägplaneringen är annars något som framhålls som en stor nyckelfaktor för ett lyckat projekt. I dokumentationen av projektet är det dock viktigt i granskning och prövningssammanhang att det går att *urskilja vad som tillhör MKB och vad som tillhör plandokumentet*. Med ett gemensamt dokument och process kan det finnas risk för att det blir otydligt för vilka frågor som faller under vilken lagstiftning. Inför Länsstyrelsens beslut om godkännande är det även praxis att dessa två delar är tydligt urskiljbara.

Den *förskottering* 2005 som kommunen gick in med för planering av Väg förbi Norrtälje är det två av respondenterna (G. Löfqvist och C. Eklöf) som tar upp som en faktor som satte fart på processen. Medfinansiering eller förskottering kan dock innebära en risk för hela planeringsprocessens integritet. Trafikverket behöver säkerställa att planeringen utgår från problembilden och att inte en medfinansiering innebär en beställning av ett resultat eller åtgärd. Detta resonemang kopplar även förskotteringen till planeringskriteriet ”allsidig och öppen planering”.

Kriteriet – Avgränsad och fokuserad

MKB-tillämpningen ska stötta planeringen genom att vara väl avgränsad och rätt fokuserad. Kriteriet kopplar även till planeringskriterierna om *beslutsunderlag, delaktighet, allsidighet och lärande*.

För att MKB-arbetet ska vara rätt fokuserad under processens gång är det viktigt att rätt frågor behandlas under rätt skeden. För Väg förbi Norrtälje fanns det en tendens till att alternativdiskussionen aldrig satte ner foten och alternativa vägdragningar diskuterades vid samrådstillfällena även efter att Vägverket hade kommit med sitt fastställandebeslut om vilket alternativ man skulle gå vidare med.

Att genomföra en planeringsprocess med gemensam MKB för arbetsplanen och detaljplanen innebar i detta fall att även samrådsprocesserna samordnades. I. Stråe tror dock att det måste ha varit svårt för allmänheten att *”förstå skillnaden mellan informationen för de olika typerna av planer”*. Samtidigt anser han att *”det hade varit otillständigt för medborgarna att försöka ta del av två MKB”*. En trolig slutsats är att den samordnade processen har gagnat projektet och fokus har kunnat läggas på att lösa frågeställningar inom projektet istället för på de olika myndigheternas planeringsorganisation och beslutsordning.

Kriteriet – Ge möjlighet att påverka

Aspekterna som är viktiga att behandla när det gäller möjligheten till att påverka har till stora delar hanterats under planeringskriterierna om delaktighet, allsidighet och lärande.

Det handlar bland annat om att kunna bidra med rätt saker i rätt planeringsskede och att beslutsunderlagens fokus och omfattning är rätt avgränsade. Kriteriet påverkas även av vilket värde de involverade ger processen och samrådsförfarandet. Majoriteten av respondenterna uppger att de anser att MKB även har ett syfte som process vilket stärker projektet gentemot kriteriet.

Kriteriet – Integrera miljöhänsyn

Kopplar till planeringskriterierna om beslutsunderlag, samhällsmål och lärande

Möjligheten till miljöintegrering har behandlats tidigare i analysen där samverkan mellan teknikområdena poängteras samt vikten av att medarbetarna i projektet har förmågan att se utanför sitt eget specialområde och att ha en systemsyn.

I projektet arbetade man aktivt med att mildra barriäreffekten av vägen. Miljöanpassningar som har gjorts i projektet utgörs i huvudsak av en sociodukt som binder ihop Vigelsjö med tätorten samt vissa profiljusteringar i höjdded.

En annan diskussion som har förts är huruvida det är riktigt att koncentrera störningen, det vill säga standardförbättra befintlig genomfart, eller sprida störningen genom att bygga en ny genomfart i vägkorridoren och därmed fördela störning på ny och befintlig genomfart. Både kommunen (G. Löfqvist) och Vägverket (C. Eklöf) kommenterar problematiken.

6.4 Sammanfattande slutsatser

Framgångsfaktorer för vägprojekt kan enligt granskningen vara att vägplaneringen är integrerad med samhällsplaneringen vilket kräver en samverkan mellan Trafikverket och kommunen, att de olika parterna förstår den andres beslutsprocess och att en samsyn kring vad projektet innebär i skarpt läge arbetas fram. Kapacitetsbrist hos någon av parterna i planeringsprocessen är ett hinder för samverkan och därmed även ett hinder för en framgångsrik planeringsprocess.

Osäkerheten i finansieringen gör att kommunens behov hinner ändras under processens gång. Långa ledtider och tidiga politiska beslut gör också att transparensen i besluten blir låg och motverkar en öppen planeringsprocess.

För att skapa ett förtroende för planeringsprocessen är en kontinuerlig återkoppling i samrådsammanhang viktigt. Även en rak och tydlig kommunikation kring projektets syften och mål som möjliggör identifiering av skenalternativ kan bidra positivt för planeringen. Processens trovärdighet stärks av miljökonsekvensbeskrivningens aktualitet och relevans för arbetsplanen. Därmed är det viktigt att beslutsunderlaget anpassas ifall ledtiderna är långa och förutsättningarna ändras.

Tidstjuvar i planeringen är länsstyrelsens hantering, vägverkets fastställande process och överklaganden. Den i särklass mest avgörande faktorn för riksväg 76 och dess utdragna planeringsprocess är dock länsplanen. Den medverkade till att det uppstod ett uppehåll i planeringen på sex år.

Att kommunen medfinansierar kanske innebär att man ”köper” en lösning? Trafikverket behöver säkerställa att planeringen utgår från problembilden och att inte en medfinansiering innebär en beställning av ett resultat eller åtgärd.

Även om parterna samordnar planeringsprocess och dokument så måste man tydliggöra vilka frågor som faller under vilken lagstiftning.

Framgångsfaktorer för samrådsförfarande

- Skapa en gemensam bild över projektområdet genom att tillsammans med de olika aktörerna (kommun, länsstyrelse, trafikverk, allmänhet) åka ut och vandra den aktuella sträckan.
- Stärk samrådstillfället med en oberoende moderator som är insatt i projektet.
- Ta fram en fysisk modell över projektet som kan användas som diskussionsunderlag vid samrådets fysiska träffar.
- En VR-modell kräver stora resurser men kan samtidigt vara ett bra material för diskussioner vid samrådstillfällena.

En stor samsyn i vissa frågor mellan respondenter kan identifieras genom intervjuerna. Där det finns en stor likhet mellan Vägverkets projektledare (C. Eklöf) och kommunens planeringschef (G. Löfqvists) i många hänseenden och båda uttrycker att samarbetet har fungerat väl.

7 Fallstudie: Bana Väg i Väst

Det här kapitlet innehåller beskrivning och analys av en fallstudie som omfattar en del av projektet Bana Väg i Väst – utbyggnaden av väg och spår i stråket Agnesberg-Älvängen. Fallstudien baseras främst på åtta intervjuer med personer som på olika sätt deltagit i planering och projektering av väg- och järnvägsprojektet.

Under arbetets gång har MKB-centrum uppmärksammat att en annan studie med delvis liknande inriktning av Bana Väg i Väst har gjorts. Det gäller Vicki Johanssons studie av vägutbyggnaden Älvängen-Alvhem som publicerats 2011 i hennes bok ”Vägen till en väg”. Eftersom Johanssons studie är relevant för vår fallstudie av Bana Väg i Väst redovisas den i denna rapport, avsnitt 7.7.

7.1 Bakgrund och projektbeskrivning

Detta är en beskrivning och analys av en fallstudie som omfattar en del av projektet Bana Väg i Väst och analysen baseras på sju intervjuer av aktörer som på olika sätt deltagit i planering och projektering av väg- och järnvägsprojektet. Projektet Bana Väg i Väst är en pågående och samtidig utbyggnad av dubbelspår på Norge/Vänerbanan mellan Göteborg och Trollhättan och väg E45 till motorvägsstandard på en sträcka av 7,5 mil. Hela projektet består av sammanlagt 16 deletapper som byggs ut etappvis och beräknas vara klart 2012. När allt är färdigbyggt har drygt 50 nya broar/tunnlar byggts, samtliga korsningar är planskilda, 15 nya trafikplatser och 7 nya pendeltågsstationer i Gamlestaden, Surte, Bohus, Nödinge, Nol, Älvängen och Lödöse södra. Förbättrad miljö, framkomlighet och säkerhet är mål för utbyggnaden. Den totala budgeten för projektet uppgår till 10 miljarder i 2004 års prisnivå.

Göta älvs dalgång har historiskt varit ett betydelsefullt kommunikationsstråk. Båttrafiken i Göta älv som fortfarande är av riksintresse enligt miljöbalken, följdes av en utbyggnad av Bergslagsbanan år 1879, riksväg 7, riksväg 45 och numera Europaväg 45. En tidig industrialisering uppstod längs älven som är en del av Göteborgsregionen. På sträckan Göteborg – Älvängen ligger den gamla vägen och järnvägen till stor del intill varandra och där har tidigare funnits stationer i de tätorter som nu får pendeltågsstationer.

Fallstudien har avgränsats till en del av hela utbyggnaden Göteborg – Trollhättan d v s sträckan Agnesberg – Älvängen som i sin tur består av de fyra deletapperna, Agnesberg – Bohus, Bohus – Nödinge, Nödinge – Nol och Nol – Älvängen. Motivet till att studien avgränsats till dessa deletapper är dels att väg- och järnväg byggs parallellt på sträckan, dels att det skett en särskild samverkan med kommunens planering på den aktuella delen. Ett annat motiv är att planeringsdokument för olika skeden täcker den avgränsade sträckan väl.

7.1.1 Intervjuer och respondenter

Sammanlagt sju respondenter har intervjuats. Intervjuerna berör fem frågeområden med delfrågor. Dessa var *respondentens roll i projektet*, *respondentens beskrivning av syftet med projektet och hur resultatet blev*, *respondentens beskrivning av planeringsprocessen*, *MKB:s roll i projektet* samt *lärdomar, erfarenheter och förslag till förbättringar i planerings-*

processen. Eftersom respondenterna har haft olika roll i planeringsprocessen eller bara deltagit i projekterings- eller byggprocessen, har de enskilda intervjuerna olika fokus.

Respondenterna är:

Bert Andersson har från 1974 varit Stadsarkitekt i Ale kommun och från 1998 verkat som sekreterare i den samordningsgrupp (nu på deltid) som bildades samma år för att samordna planeringen mellan Ale kommun och Väg- och Banverket. Tjänsten är finansierad av Trafikverket. Bert har varit involverad i planeringen av projektet i Ale kommun från de tidiga planeringsskedena.

Claes Hulegård var Vägverkets projektledare för delen Agnesberg – Älvängen fram till 2006 och är nu dels projektledare för delen Agnesberg – Bohus, dels senior advicer på deltid. Har medverkat i planeringsprocessen från de tidiga skedena.

Barbro Ovrén började på Banverket 2004 och har arbetat med marklösenfrågor i det projekt som kallades Nord-länken genom Ale kommun. Under en period fanns en arbetsgrupp för marklösenfrågorna i Ale kommun.

Bo Björklund är projekteringssamordnare för sträckan Agnesberg – Älvängen d v s för den projektering som följer på färdig arbetsplan/järnvägsplan. Bo vill själv kalla det bygg-handlingsprojektering.

Kerstin Harvenberg arbetar som handläggare på avdelningen för miljöskydd på länsstyrelsen i Västra Götaland och bevakar miljöskyddsenshetens frågor i väg- och järnvägsärenden(exempelvis luft, buller, förorenad mark, elektromagnetisk strålning). Kerstin samordnar miljöskyddsenshetens yttranden över MKB i infrastrukturärenden.

Hans Wiktorsson är anställd på Ramböll och började i projektet år 2000 som uppdragsledare i arbetsplane - och järnvägsplaneskedet. Rambölls uppdrag var att ta fram vissa delar av den arbets- och järnvägsplan (väg och bana, landskap, mätning och konstruktion men inte MKB) som var klar 2002. Hans hade en uppdragsledarroll för samordning mellan trafikverken och dessutom för de teknikområden Ramböll inte hade fått i uppdrag att genomföra.

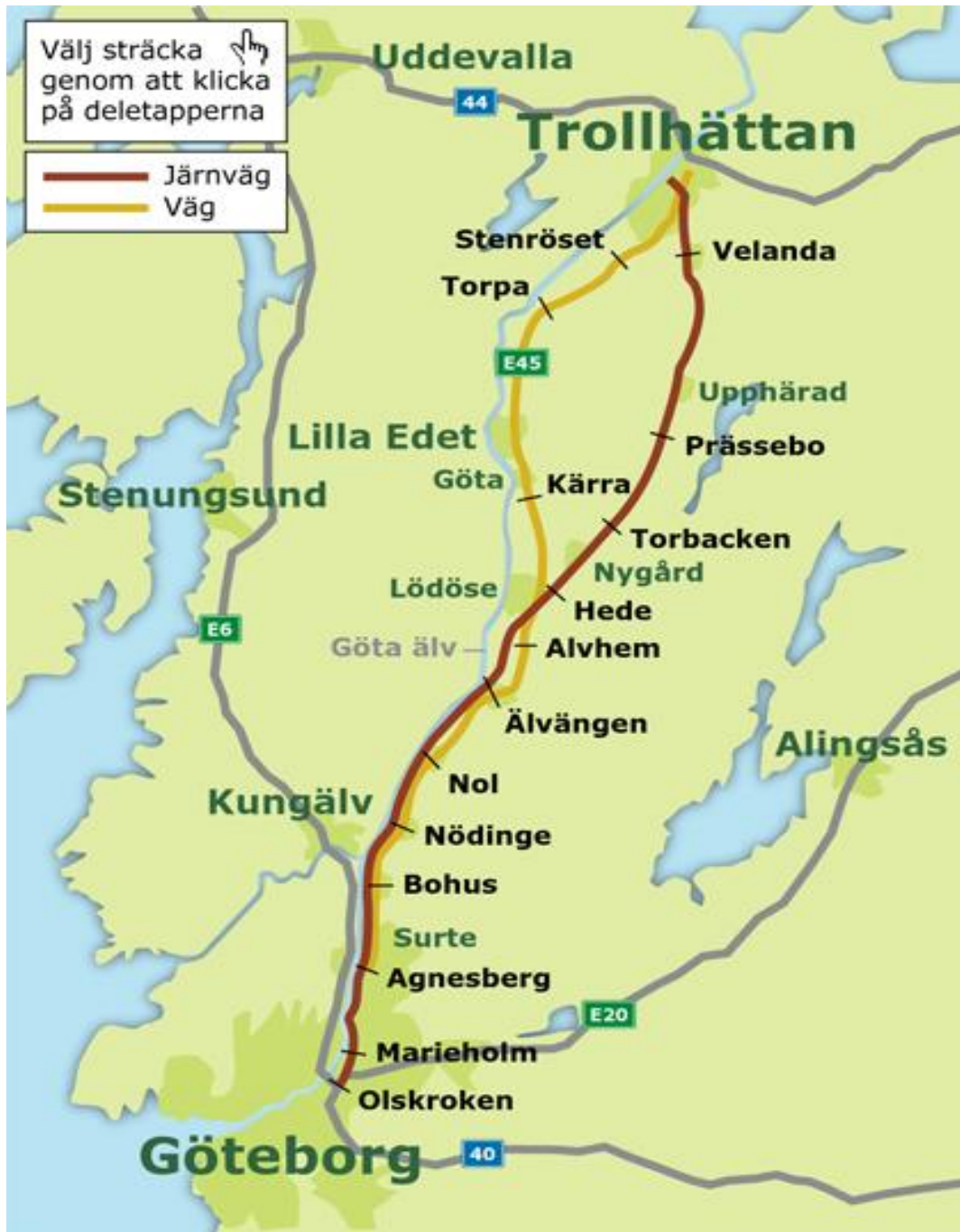
Jesper Mårtensson har från 2007 arbetat först som miljöledare i byggskedet för sträckan Agnesberg – Älvängen men är numera miljökoordinator för hela projektet mellan Göteborg och Trollhättan. I den nya rollen ingår även ansvar för frågor om kvalitet, risk, och arbetsmiljö.

Mats Lindkvist arbetar på Trafikverket (tidigare Vägverket)som miljöspecialist, med dels allmänt miljöteknikstöd i små och stora investeringsprojekt och dels som ekologisk expert. Det innebär att han kompletterar projektledare med miljökunskaper och följer vissa ärenden från översiktlig planering fram till byggd och färdig väg. Mats kom in i projektet Bana Väg i Väst efter att utredningsskedet passerats (2002)och har främst arbetat med de sydliga etapperna och frågor som barriäreffekter och kompensationsåtgärder.

7.2 Närmare beskrivning av det studerade projektet

På 1980-talet inleddes diskussioner om behovet av att bygga ut och rusta upp den s.k. Norge/Vänernbanan som ingår i det nationella nätet av stomjärnvägar. Enligt planerna

skulle den befintliga banan Göteborg – Oslo genom Dalsland byggas ut och i den södra delen med dubbelspår under namnet Nordlänken. Järnvägens kapacitet för gods till Göteborgs hamn behövde förbättras men även kommunikationerna till Norge. Under 1990-talet konkretiserades planerna på en utbyggnad av väg- och järnväg i Göta älv dalen. Behovet av kapaciteten för både gods- och persontransporter inom regionen hade ökat och man ville också förbättra möjligheterna för spårbunden pendlingstrafik mellan närbelägna tätorter. Dessutom fanns också ett behov av att förbättra standarden för E45 som var mycket hårt belastad med låg trafiksäkerhet.



Figur 8 Översiktskarta över Bana Väg i Väst.

Planeringen för utbyggnad av Väg 45 inleddes genom en förstudie om alternativa vägsträckningar 1989 och 1994. Därefter gjorde Ban- och Vägverket gjorde en gemensam förstudie för utbyggnad av väg och järnväg från Göteborg till Trollhättan delen Lärje-Alvhem inom Göteborgs och Ale kommun. Utredningen belyste olika utbyggnadsalternativ både i dalgången och inom jord- och skogsområden i de östra delarna av Ale kommun. Åren 1995 – 1997 utarbetades ett antal lokaliseringsplaner (motsvarande väg- och järnvägsutredningar) för olika deletapper och med olika teman för sträckan Göteborg och Trollhättan.

Ale kommun tog 1996 ett principiellt beslut om att en parallell lokalisering av väg och järnväg i älvdalen var det bästa lokaliseringsalternativet och 1997 hade kommunen tagit fram en fördjupad översiktsplan för att förbereda den planerade utbyggnaden. I Banverkets och Vägverkets lokaliseringsutredning från 1997 beslutades att en dragning i anslutning till befintligt läge i älvdalen var det bästa lokaliseringsalternativet. År 1998 bildades en samordningsgrupp mellan Banverket, Vägverket och Göteborgs- och Ale kommuner för att koordinera utbyggnaden dem emellan.

7.2.1 Delsträckan Agnesberg – Älvängen

Från år 2000 gick planeringen in i ett mer aktivt skede då en gemensam väg och järnvägsutredning med uppdaterad MKB (till miljöbalkens regler) för Väg 45 och Norge Vänerbanan delen Lärje – Älvängen togs fram. Ban- och Vägverket tillsatte samma år en gemensam koordinator. Arbetet med att ta fram en gemensam arbets- och järnvägsplan och MKB för sträckan Angeredsbron och Älvängen var klart 2002. År 2002 påbörjade Ale kommun arbetet med att ta fram nio detaljplaner enligt PBL som blev slutligt fastställda 2005. MKB i arbetsplanen för väg och järnväg användes som underlag för MKB i detaljplanerna.

Projektet låg därefter på is fram till 2005 i väntan på finansiering och tillåtlighetsprövning. Genom det s.k. Trollhättepaketet 2004 gavs projektet klartecken och 2005 gav Regeringen tillåtlighet för utbyggnad av E45 och dubbelspårig järnväg på sträckan Agnesberg – Älvängen. År 2006 bildade trafikverken ett gemensamt platskontor för projektet i Nol i Ale kommun och hela projektet fick arbetsnamnet Bana Väg i Väst. Arbetet med att ta fram arbetsplaner för deletapper påbörjades och vann laga kraft 2006/2008. Den 22 km långa sträckan är indelad i fyra etapper med varsin delprojektledare. Deletapperna är Agnesberg-Bohus, Bohus-Nödinge, Nödinge-Nol och Nol-Älvängen. Banverket och Vägverket samverkar även på övriga delsträckor mellan Trollhättan och Göteborg. En koordineringsgrupp finns också för denna del med företrädare för Banverket, Vägverket, Trollhättans Stad, Lilla Edets och Ale kommun. De olika skedena är:

- År 1994 - 1995 tog Ban- och Vägverket en gemensam förstudie för utbyggnad av väg och järnväg från Göteborg – Trollhättan delen Lärje-Alvhem inom Göteborgs kommun och Ale kommun.
- Åren 1995 – 1997 utarbetades lokaliseringsplaner (motsvarande väg- och järnvägsutredningar) för olika deletapper mellan Göteborg och Trollhättan. I juni 1996 sammanfattades lokaliseringsutredningen i beslutet att en lokalisering i älvdalen var den mest lämpliga med tanke på möjligheterna att anlägga pendeltågsstationer.

forts

- År 2000 – en samordnad väg- och järnvägsutredning (lokaliseringsplan) för riksväg 45 och Norge/Vänerbanan delen Lärje-Alvhem inom Göteborgs kommun och Ale kommun samt MKB som var uppdaterad till miljöbalkens krav
- År 2002 - togs ett slutligt beslut om att en parallell lokalisering i älvdalen av både järnväg och väg var det alternativ som skulle gälla för den fortsatta planeringen och projekteringen. Väg och järnväg skulle delas upp i olika etapper där separata väg- och järnvägsplaner senare skulle tas fram i takt med att de var finansierade.
- År 2002 - en gemensam arbets- och järnvägsplan samt miljökonsekvens – beskrivning togs fram för sträckan Angeredsbron – Älvängen med senare revidering av MKB 2006. Ale kommun har därefter använt MKB:n som underlag för MKB i detaljplaner.
- År 2002 påbörjade Ale kommun arbetet med att ta fram nio detaljplaner enligt PBL och alla blev slutligt fastställda 2005.
- År 2004 antog regeringen det s.k. Trollhättepaketet som var ett näringspolitiskt program för att knyta ihop Trollhättan med Göteborgsregionen främst för att utveckla fordonsindustrin. Paketet innebar att finansieringen var säkrad för utbyggnad av både väg och järnväg. Samma år var byggstart för den första BanaVäg i Väst-etappen, järnvägs-etappen Prässebo-Torbacken.
- År 2005 gav Regeringen tillåtlighet för utbyggnaden av E45 och dubbelspårig järnväg på sträckan Agnesberg-Älvängen i Ale kommun.
- År 2010 blir Trafikverket ny huvudman för projektet.

7.3 Resultat och analys

7.3.1 Planeringsprocessen

Syftet med infrastrukturprojektet

Sedan 1980-talet har diskussioner pågått om behovet av att förbättra infrastrukturen i Göta-älvdalen. Kapaciteten för gods, regiontrafik och möjligheterna för arbetspendling på Norge - Vänerbanan behövde förbättras. Väg E45 i Göta älvdalen var underdimensionerad med svåra framkomlighetsproblem. I närområdet till Göteborg hade det före 1994 funnits flera andra utbyggnadsförslag av vägnätet.

Respondenternas beskrivningar av syftet med projektet är relativt lika men något knapphändiga. Kommunen betonar kollektivtrafikfrågan genom att en utbyggnad av speciellt järnvägen möjliggör en utökad pendlingsstrafik. B. Hulegård gör följande beskrivning av syftet som man kan säga utgår ifrån Trafikverkets roll ”*Komma fram säkert och på ett miljöanpassat sätt, begränsa olyckor samt att trafiken tar sig fram under byggnadstiden på ett någorlunda vettigt sätt inom ramen för avsatta medel*”. Respondenterna lyfter fram att det har funnits ett stort och gemensamt intresse av att förbättra infrastrukturen i regionen och att problemen med kapacitetsbrist och framkomlighet varit stora.

När det gäller syfte och målbild har en viktig utgångspunkt varit de gemensamma mål för projektet som de båda trafikverken och kommunen gemensamt tog fram och ställde sig bakom i ett tidigt skede. Denna målbild kan också ha medverkat till att man beskriver syftet någorlunda samstämmigt. De olika intressena i den statliga och kommunala planeringen diskuteras närmare under rubriken ”Kommunens roll i planeringsprocessen”. Vid intervjun överlämnade B. Andersson ett sammanställning⁷¹ av de gemensamma målen:

- *”Utbyggnad av befintlig väg till fyrfälts motorväg för regional pendlingstrafik och för långväga personbilstrafik samt för godstrafik, bland annat till Göteborgs hamn*
- *Utbyggnad av järnvägen till dubbelspår med snabbtågsstandard för att klara såväl godstrafik som pendeltåg Göteborg–Älvängen och regiontrafik Göteborg-Trollhättan-Vänersborg samt fjärrtrafik till Oslo*
- *Utbyggnad av tätorterna längs sträckningen*
- *Förbättring av lokalvägnätet med gång- och cykelbana*
- *Gestaltning med hög kvalitet*
- *God miljöanpassning*
- *Att klara befintlig tågtrafik och vägtrafik med 15 000-20 000 fordon per dygn, parallellt med utbyggnaden”*

Valet av lokalisering och viktiga skeden

Inom Ale kommun följdes och diskuterades utbyggnadsplanerna aktivt. I en lokaliseringstudering för väg och järnväg delen Lärje – Älvängen utreddes fyra olika alternativ. Alternativ 1 var väg- och järnväg i anslutning till befintligt läge, alternativ 2 var att bygga vägen i ett östligt läge med järnväg i nuvarande läge och i alternativ 3 tvärtom. Alternativ fyra var en kombination av de andra. I en beslutsrapport 2006 förordades alternativ 1. Kommunfullmäktige i Ale kommun antog samma år ett principiellt beslut om att förorda detta alternativ. Där bedömdes den ge störst nytta och ha minst miljöpåverkan. B. Andersson, då Ale kommuns stadsarkitekt beskriver det så här

” Vi landade i kommunen trots alla problem(lera, strandängar, trångt, buller) i alternativ 1. Ska man bygga så mycket infrastruktur ska man inte göra det i ett jungfruligt landskap, man ska göra det där det tidigare byggts och inte ta ny mark i anspråk. Infrastruktur gör ju också mest nytta där folket finns.”.

I en beslutsrapport⁷² från 1996 sammanfattades lokaliseringstuderingen enligt följande:

”Alternativ 1 i dalgången är från väg- och trafikteknisk synpunkt samt med avseende på möjligheter att anlägga pendeltågsstationer det mest fördelaktiga alternativet. Den totala anläggningskostnaden för både väg och järnväg är också betydligt lägre i detta alternativ än i de övriga. Med ledning av dessa bedömningar och inlämnade remissvar beslutas att

⁷¹ Sammanställning av gemensamma mål för väg och järnvägsutbyggnaden i Ale kommun, Bert Andersson

⁷² Beslutsrapport till lokaliseringstudering för väg och järnväg, 1996

alternativ 1, med både väg 45 och Norge Vänerbanan i älvdalen, läggs till grund för den fortsatta planeringen och projekteringen. Det fortsatta arbetet med fördjupade studier bör bedrivas av Vägverket och Banverket gemensamt, tillsammans med de berörda kommunerna Göteborg och Ale. Det första skedet av detta arbete bör resultera i en fördjupning av översiktsplanen. Därefter kan ändring av berörda detaljplaner utföras samt arbetsplaner för väg 45 respektive järnvägsplaner för Norge- Vänerbanan upprättas. Upprättande av arbetsplaner och järnvägsplaner bör ske etappvis och i den takt som medel för utbyggnaden bedöms föreligga.”

De båda trafikverkens slutliga beslut om vilket av alternativen som skulle gälla för utbyggnaden togs dock först 2002. Från 1998 hade det funnits en fast samordningsgrupp mellan de båda trafikverken och Ale och Göteborgs kommuner och gruppen har fortfarande möten med Bert Andersson som sekreterare.

Som svar på frågan om vilket/vilka skeden som hade varit viktiga i planeringsprocessen svarar C Hulegård att två skeden var viktiga *”I utredningsskedet när beslutet om lokaliseringen fattades och när regeringen beslutade om tillåtligheten. Sen i arbetsplanen är det mer fråga om man ska ta det röda eller det vita huset. I det första läget är det allmänna intresset styrande och i det andra läget det enskilda intresset”*.

Att man tidigt var överens om lokaliseringen var viktigt för att kommunens fysiska detaljplanering skulle ligga i fas med planeringen av ny väg och järnväg. Dessutom var det en förutsättning för att kommande arbetsplaner skulle kunna träda i kraft och för att marklösenfrågorna skulle kunna hanteras på ett bra sätt. Kommunens besked visade att det tidigt fanns en politisk acceptans hos kommunen för det planerade projektet för det alternativ som genomfördes och det fanns en vilja att vara med och påverka utformningen. Alla respondenter verkade också vara överens om att en lokalisering i anslutning till befintligt läge var den lösning som sammantaget skulle ge mest nytta för samhället.

K. Harvenberg vid länsstyrelsen säger att *”Vanligtvis är det bra att man går i befintlig sträckning i hög grad för att inte skapa nya störningar”* men Kerstin ställer också frågan om varför det var självklart att också väg E 45 skulle behöva byggas ut parallellt med en ny järnväg. Kerstin säger *”Jag kan undra över varför man vill förbättra vägen lika mycket som järnvägstransporterna”*. Man kan konstatera att målsättningen redan från förstadiet varit att bygga både och.

Den valda lokaliseringen var inte oproblematiske. Utrymmet längs älvkanten är begränsat med tjocka lerlager och risk för skred. Avståndet till Göra älv är kort och regelbundna översvämningar förekommer. Nära älven finns känsliga strandängar och stora delar av utbyggnadsområdet är förorenat genom att området tidigt varit industrialiserat. Det är alltså fråga om ett komplicerat projekt ur geologisk, teknisk och miljömässig synpunkt.

Miljöspecialist Mats Lindqvist upplevde att beslutet om lokalisering hade tagits på övergripande nivå av Banverk/Vägverk och att det nog fanns goda skäl ur samhällssynpunkt för den valda lokaliseringen även om det krävdes omfattande kompensationsåtgärder för strandängarna.

Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar

MKB låg till grund för beslutet om lokalisering i förstudie- och utredningsskedena och de närmare effekterna behandlas i arbetsplaneskedet. En gemensam lokaliseringsutredning (väg och järnvägsutredning) samt arbetsplan med MKB som innefattade den parallella sträckan Agnesberg – Älvängen men senare även separata arbetsplaner för de fem delsträckor etappen delades upp i. På grund av den komplicerade topografin och att väg- och järnväg skulle gå i bebyggt område fanns många komplicerade frågor att behandla i arbetsplaneskedet. Viktiga frågor i MKB var buller, vattenfrågor, de känsliga strandängarna, gröna frågor, förorenad mark och dagvattenfrågor.

Samverkan mellan trafikverken på den parallella delen Agnesberg - Älvängen

Redan från idéstadiet har Ban- och Vägverket samverkat aktivt genom att ta fram en gemensam förstudie och lokaliseringsplaner (motsvarande utredningsskedet). Samverkan mellan de två trafikverken (och upphandlade konsulter) utvecklades sedan stegvis i takt med att projektet framskred med även med Ale kommun som en aktiv part. Underlag och planeringsdokument upphandlades och togs fram gemensamt under hela planeringsprocessen och användes också som underlag för kommunens fysiska planering.

Agnesberg – Älvängen delades upp i fem deletapper. Enligt bl.a. H Wiktorsson var uppdelningen en strategi för att förhindra att eventuella överklaganden skulle försena hela projektet. Utställningsförfaranden i de olika planeringsprocesserna samordnades (även med kommunen). Man samordnade även samråd och utskick till berörda så långt möjligt.

Flera respondenter förmedlar en bild av att samverkan mellan Ban- och Vägverket fungerat bra under planeringsprocessen. Samarbetet fördjupades när det gemensamma projektkontoret i Nol bildades 2006. Flera respondenter nämner att det har funnits en kulturskillnad mellan Ban- och Vägverket. Claes H säger att *"Banverket har en mycket mera hierarkisk kultur än Vägverket och det kan jag förstå. Dels har de byggt mindre, dels är säkerhetskraven större i järnvägen. Genom sammanslagningen kommer de två att mötas och det kanske är lagom"*.

De båda trafikverkens kulturer fick således mötas i Bana Väg i Väst redan före sammanslagningen av trafikverken. Ledningen var från projektstart tydlig med att Bana Väg i Väst var en egen organisation. J. Mårtensson säger *"Vi är Bana väg i Väst, vi är varken vägverkare eller banverkare, eller konsulter, utan det här är ett projekt som ska lösas. Initialt kände man ju det, vi från Vägverket och vi från Banverket, men successivt integrerades man och sen var det en självklarhet. Jag tycker att den integreringen fungerade väldigt bra"*.

Om samarbetet i planeringsprocessen säger B. Björklund *"Det som är unikt i det här projektet är att vi jobbat ihop med väg- och järnvägen. Vi är föregångare när det gäller det och det har varit helt nödvändigt. Jag tror att man har fått ut många bra effekter utav det. Vi har försökt samordna våra arbetsplaner för väg och järnväg och har haft samma konsult till det och det har varit lyckat tycker jag"*.

C Hulegård *"Hur samarbetet fungerar beror ju på personer också. Det är bättre att två träter än fyra och det ledde fram till att jag gjorde så att Väg- och Banverket handlade upp samma konsult för arbetsplanerna"*.

Ett problem som diskuterades var överföringen av information och kunskap mellan olika projektskeden eftersom ett projekt upphandlas i olika delar. Om konsulter/tjänstemän inte får vara med i det skede som följer efter leder det dels till att kunskap och erfarenheter måste överföras till nästa skede, dels till att den som arbetat med ett skede inte får ”feedback” av vad den gjort.

Beträffande feedback ansåg Länsstyrelsen att det fanns behov av återkoppling av vad de sagt i sina yttranden om MKB. K. Harvenberg säger

”Vi skulle behöva få återkoppling. Risken är att vi bestämmer samma dumma sak gång efter gång eller att man bara struntar i att göra det. Det är något som vi brukar prata om men som inte blir av. När det blir tillräckligt många pärmar med arbetsplaner har i alla fall inte jag tillräcklig kapacitet för att följa upp hur det blev med Trafikverket. Det skulle någon behöva göra härifrån”.

För att det ska bli en bra MKB-process är det viktigt att kompetensen är rätt och att den bör komma in i rätt skede. Enligt Mats L kan det bli jobbigt om rätt kompetens saknas i projekten eftersom man som miljöspecialist har många att hålla reda på. Ett problem är att upphandlingen i flera år bara har styrts av pengar och att kvalitetsaspekterna har fått stå tillbaka. Inte ens då man har haft dåliga erfarenheter av en konsult så kan de vara med igen. Jurister och upphandlare är rädda för att upphandlingarna ska överklagas.

För att utföra infrastrukturprojekt är Trafikverket (och tidigare Banverket och Vägverket), organiserade dels i stora projekt, övriga investeringsprojekt samt mindre projekt som går inom ramen för ordinarie driftsverksamhet. För riktigt stora projekt bildas ofta en speciell projektorganisation som i fallet Bana Väg i Väst. Projektorganisationen rustar sig, särskilt i utförandeskedet med egen miljökompetens. Miljöspecialister står för det stöd i miljöteknik som ges från centralt håll inom Trafikverket. Miljöspecialisterna har tidigare varit anställda på och kommer ifrån investeringssidan. När en egen projektorganisation skaffar sig egen miljökompetens kommer kompetens att finnas inom två organisationer och den dubbleras. Då uppstår skillnader för att olika synsätt och det finns risk för att information inte går fram. En annan effekt är att om projektorganisationen är stor och kraftfull i sig så kan man utveckla ett eget arbetssätt.

När det gäller frågan om återkoppling mellan olika skeden relaterade Mats L utifrån sin roll som miljöspecialist, till det arbetssätt som man tidigare tillämpat på Vägverket dvs att arbeta från ax till limpa. En fördel med ett sådant arbetssätt är att när man arbetar i olika planerings-skeden får insikt i vilka ideér och förslag som faktiskt fungerar i MKB. Då kan man också gå tillbaka och förbättra i nästa projekt. Mats säger

”Det blir absurt om man har varit med i en MKB i en arbetsplan och sen projekterat och sen blir det alltid förändringar i byggskedet på vissa punkter och då ligger mycket kunskap nedgrävt i den där förprocessen men då blir det andra som kanske jobbar med byggprocessen som frågar om kan vi inte göra så här istället. Vad tycker ni om det? De har ofta bara hoppat in just när byggprocessen ska starta”.

Enligt Mats L ser miljöspecialisterna mycket mer av det som fungerar i projektering och byggande än de flesta MKB-konsulter eftersom de för de mesta är teoretiker och inte vet så mycket om vad som händer senare. Mats säger *”Det är en vinst att jobba i hela kedjan. Är*

det bra folk med så kan det ändå fungera bra ändå om man kommunicerar. Vi har haft mycket kommunikation med Bana Väg i Väst men inte helt utan gnissel. Själva organisationen och upphandlingen av planering, projektering och byggande ger risk för det som jag beskrivit”.

Brist på återkoppling mellan olika skeden har nämnts av flera respondenter men i vilken utsträckning det är ett generellt problem eller om det varit ett problem i Bana Väg i Väst är osäkert. När det gäller Bana Väg i Väst kan man konstatera att samordningen varit långtgående. Man kan också konstatera att Bana Väg främst är en organisation främst för de sista skedena projektering och byggande vilket innebär att frågan om återkoppling där inte blir lika aktuell.

7.3.2 Länsstyrelsens roll i planeringsprocessen

Länsstyrelsens roll i infrastrukturprojekt handlar om att godkänna MKB:n och att lämna yttranden till förstudie, väg- och järnvägsutredning samt arbetsplan/järnvägsplan. Om Länsstyrelsen inte tillstyrker arbetsplanen överprövas de hos Regeringen. Länsstyrelsen har också ett samordnande ansvar för kommunens fysiska planering enligt PBL bl.a. för att bevaka hur riksintressen beaktas i planeringen. Hur detta hanterades i projektet behandlas dock inte närmare i studien. Flera respondenter framhåller att samarbetet med länsstyrelsen har fungerat bra. Från Bana Väg i Västs horisont sades det bl.a. bero på att Ban- och Vägverket sedan tidigare har haft goda relationer med länsstyrelsen. B Björklund sa

”MKB:n anses ju vara mycket väl genomarbetad. Där har man jobbat med ett arbetsmaterial med Länsstyrelsen för att underlätta procedurer och Länsstyrelsen har tagit till sig det arbetssätt som man önskar, nämligen samarbete. Det har nog underlättat planeringsprocessen väsentligt, höjt kvaliteten och kortat ledtiderna”.

På frågan om det är något särskilt som kännetecknat projektet Bana Väg i Väst säger K. Harvenberg *”Det som har varit väldigt bra är att man samordnat väg och järnvägsplaneringen. Det borde man göra på andra ställen också. Att Ban- och Vägverk samarbetar har jag redan tidigare tyckt att man skulle göra så det var bra att man slog ihop påsarna”.* På frågan hur samarbetet fungerat med kommunen säger Kerstin att *”Jag tror att samarbetet med kommunen fungerat bra och det har inte förekommit några konflikter mellan väg- och järnvägsplaner och detaljplaner”.*

7.3.3 Kommunens roll i planeringsprocessen

Ale kommun har enligt alla respondenter deltagit mycket aktivt i projektplaneringen och fått ett stort gehör för de kommunala intressena i väg- och järnvägsplaneringsprocessen. Kommunen har drivit kollektivtrafikfrågorna och fått till stånd att fler pendeltågsstationer byggts utöver de som var planerade i inledningsskedet. Ban- och Vägverket har enligt flera respondenter i betydande utsträckning åtagit sig investeringar i det kommunala vägnätet för den lokala trafik som inte kan använda den nya motorvägen.

Att kommunen drivit på i kollektivtrafikfrågan understryker B Ovrén, *”Ale kommun har jobbat ganska mycket för att järnvägen ska ingå i den lokala/regionala pendlingen. Det är*

det enda stället jag vet där man har 5 pendeltågstationer på en sträcka på 2,5 mil. Det har varit en stor drivkraft i kommunen att lösa pendlingen”.

En viktig förutsättning för kommunens möjlighet att påverka projektet har varit den samverkan som funnits mellan trafikverken och Ale kommun för att koordinera planeringen av väg och järnväg med planeringen enligt PBL. Detta dels genom den permanenta samordningsgrupp som funnits ända sedan 1998, dels genom att kommunen haft en permanent representant i samordningsgruppen. Den statliga och kommunala fysiska planeringen och marklösenfrågorna har kunnat samordnas löpande. Den samordnade planeringen har sannolikt bidragit till att de båda planeringsprocesserna blivit smidigare och till att projektet har kunnat förankras i kommunen.

Att Ale kommun och Bana Väg i Väst haft en nära samverkan framgår av B. Anderssons beskrivning av arbetet med översiktsplanen ” *Vi har inte gjort någonting själva. Väg- och Banverket var också med i den gruppen och fick lämna synpunkter. Där uttryckte vi då ett gemensamt mål för projektet. Vi är med på detta men det ska vara på kommunens villkor också”.*

En av nycklarna till framgång i projektet har enligt Bert varit samrådsverksamheten. ”*Vi har jobbat mycket med samråd i det här projektet. Jag har nog personligen pratat med 10 000 personer. En viktig sak tror jag är att man har någon tjänsteman som har varit med i processen hela tiden som kommer ihåg vad som sagts. Det där med kontinuitet är viktigt.*

Man kan konstatera att Berts långa medverkan gett kontinuitet i projektet. Utöver de formaliserade samråd och utställningar som genomförts har kommuninvånarna haft tillgång till en kontaktperson som varit centralt placerad i planeringsprocessen. Kommuninvånarna har kunnat framföra synpunkter och ställa frågor om projektet och på så sätt kunnat påverka planeringen.

En reflektion när det gäller den höga graden av samplanering i de olika planeringsprocesserna kan vara risken för att den kommunala planeringen kan ses som alltför integrerad med trafikverkets planering. Det skulle kunna påverka förtroendet för den kommunala planeringen negativt. Den kommunala planeringen är en självständig process som bör bedrivas med integritet. Några synpunkter på att så har varit fallet har dock inte kommit fram i intervjuerna.

En av nycklarna till att väg och järnvägsutbyggnaden enligt kommunen i så hög grad kunnat anpassas till kommunens behov är enligt B Andersson den gemensamma målbild för projektet som formulerades 1996 i samband med den första lokaliseringsutredningen och inför översiktsplanearbetet (se ovan under syftet med projektet). Bert säger

”Den gemensamma målbilden för hur projektet skulle utformas har bidragit till delaktighet och till att människor har kunnat identifiera sig med projektet”. Det är viktigt att man formulerar de olika intressena i bild och i avtal och det ska man göra så tidigt som möjligt. Det blir svårare senare i processerna.

Bert A. framhåller att projektet inte bara ett infrastrukturprojekt utan också ett stadsbyggnadsprojekt för ett flertal tätorter. Bert säger ”*Egentligen skulle inte trafikverket få bygga väg/järnväg om man inte har med sig varje kommun. Kommunen har ju planmonopol och du*

kan inte bygga utan kommunens medgivande så varför inte samarbeta direkt”. Bert ansåg att Ban- och Vägverkets samverkan med kommunen hade varit nödvändig för att genomföra projektet.

Redan tidigt i planeringsprocessen fanns det en samstämmighet om valet av lokalisering av en ny väg och järnväg men senare i detaljplaneskedet uppkom enligt respondenterna tydliga intressekonflikter mellan Bana Väg i Väst och Ale kommun. B. Björklund uttrycker det så här:

”Kommunen ville lägga med en trafikplats i projektet för en framtida utbyggnad av bebyggelsen. Där sa Vägverket nej, vi gör inte det och till slut blev det medfinansierat av kommunen men det var efter en lång diskussion. Vi kan inte bygga trafikplatser i speulation. Det är ett exempel på olika viljor men hela sträckan har många trafikplatser. Den andra delen är saneringen av marken där vi har helt olika uppfattningar. Vi vill inte sanera mer än vad vi behöver för vägkroppen”.

7.3.4 Samverkan med kommunen i detaljplaneskedet

B Ovrén säger att:

”När det gäller markfrågor så har det fungerat väldigt bra i de allra flesta fall. Vi har kommit överrens om vem som ska ta vilka fastighetsägare och vi har varit måna om att se alla fastigheter som en enhet och alla fastighetsägare som en enhet. Oavsett om de är berörda av arbetsplan, järnvägsplan och allmän plats i detaljplanen så har en person förhandlat för alla”.

Inlösenfrågor har hanterats genom detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap. Plats för väg anvisades inom allmän plats och för järnväg inom kvartersmark för järnvägsändamål. Ersättningsnivåerna reglerades i ett avtal mellan Vägverket, Banverket och kommunen vilket innebar att det var samma ersättningsnivå oavsett vilken typ av markåtkomst det handlade om.

Alla respondenter ansåg att samverkan med kommunen hade fungerat mycket bra i planeringsfasen men i projekterings- och byggfasen börjar man få olika uppfattningar om hur anläggningar ska utformas och vem som ska finansiera vad. Enligt B Ovrén hade man olika syn i frågor som standard på trafikplatser och vägar, hur breda ersättningsvägar ska vara, belysning och vägräcken etc. Barbro säger

”Jag tror att Trafikverket har uppfattat det som att kommunen inte haft sin allra smidigaste rock på sig vad gäller bygglovsfrågor, man har också upplevt en ”passa på mentalitet” eftersom Trafikverket betalar. Barbro sa vidare ” Det är en oerhört hög standard på avfarter och trafikplatser, stora kostnader som staten har fått ta. Om man skulle genomföra det här idag så hade nog kommunen fått betala en större andel”.

Barbro ansåg också att kommunen tidsmässigt hade kunnat vara mera proaktiv för att i förväg anpassa detaljplaneringen så att det hade funnits ersättningsmark för verksamheter som måste flytta.

”Det hade varit jättebra om kommunen hade haft ett öppet verksamhetsområde dit man kunde ha hänvisat företaget som blev tvungna att flytta från platsen. Som marklösare kunde vi inte erbjuda någon ersättningsmark. De blev hänvisade till andra kommuner och det är ju negativt även för Ale kommun. Kommunen hade nog inte tänkt på frågan, tror jag”.

B Andersson instämmer i att det på senare tid har funnits vissa problem i samarbetet mellan kommunen och Bana Väg i Väst. *”På senare tid så finns det faktiskt ett glapp mellan kommunen och Trafikverket. Det är många frågor och ärenden som ska hanteras. Jag tror också att det finns en viss trötthet – man har hållit på länge nu. Sen har det blivit svårare med pengarna också”.*

Bert ansåg att den tidsmässiga samordningen av infrastrukturplaneringen med den fysiska planeringen enligt PBL hade fungerat bra i det här projektet men han ansåg mera allmänt att staten och kommunen har olika tidsperspektiv i planeringen. *”Statliga verk planerar ju alltid för det som varit egentligen. Man planerar väg för hur mycket trafik som finns där. De tänker inte på att där borta ska vi bygga en ny stad”, Kommunerna måste alltid ligga upp till 25 år framåt i planeringen.*

7.3.5 Kommunens hantering av följdärenden

En fråga som har gett upphov till gnissel i samarbetet mellan trafikverken och kommunen är kommunens hantering av följdärenden. Enligt respondenter inom Bana Väg i Västs organisation fanns ett missnöje över att kommunens handläggning av olika följdärenden tagit lång tid och att bedömningar ibland varit alltför rigida och oförutsägbara. Exempel på följdärenden är exempelvis tillstånd och anmälningar av förorenad mark, deponering och upplägg av massor, biotopskydd, hantering av kemiska produkter etc. På samma gång fanns även en förståelse för att det är svårt för en liten kommun att resursmässigt kunna klara ett så stort antal ärenden som det är fråga om i ett så stort sådant projekt. Enligt någon respondent är t o m vissa följdärenden ännu inte avgjorda. B. Björklund säger

”Man kan säga så här – framtagande av detaljplaner har fungerat genom den kompetens som Ale kommun ställt till förfogande genom Bert Andersson men däremot så har Ale kommun inte kunnat svara upp mot alla de ärenden som det blir fråga om i ett sådant här vägprojekt. Det är svårt att matcha ett sådant stort projekt för en liten kommun – de klarar de inte”. Storstäder är bättre rustade men rent praktiskt fungerar det inte så att vi kan få svar på våra anmälningar till den och den tiden”.

J. Mårtensson ansåg att det skulle ha varit en fördel om vissa följdprövningar hade kunnat prövas redan tidigare i samband med planeringsprocessen, exempelvis upplag av massor. Det fanns också kritik mot att bedömningar har skiftat mellan enskilda handläggare i kommunen i ärenden av samma typ. J. Mårtensson säger,

”Det hade varit bättre att gå till länsstyrelsen med en gång för att få uniforism i bedömningarna. Nu är det mycket upp till enskilda handläggare (på kommunen). Enhetschefer och förvaltningschefer är hårt ansträngda, det är någon handläggare som driver sitt. De har delegationsrätt och så sticker det ut. Detta måste vi hantera och det är resurskrävande”.

Bo Björklund säger om kommunens myndighetsutövning *” Vi bygger i skala 1:1 och här händer det saker hela tiden men tillstånden flyter omkring och kommunen har vassa vapen*

här. Ingen skulle få använda dessa vapen om man inte är mogen för det eller har resurser för att använda dem”.

Om hur kommunikationen med myndigheter fungerat mera allmänt säger Jesper

”Ibland kanske det hade varit bättre om myndigheterna hade haft en mera samlad erfarenhet och kunnat spegla projektorganisationens behov. Det hade varit bra om vatten, djur och naturvård varit samlade, så att man hade kunnat ha den här dialogen direkt. Nu kanske en handläggare sitter i Vänersborg och en i Göteborg. Vad gäller förorenad mark så anser jag att länsstyrelsen verkar ha större erfarenhet (än kommunen- förf. tillägg) av sådana här(stora- förf. tillägg) projekt.” Jesper tillägger ” det hade varit bättre att man i sådana här stora projekt fått en ansvarig myndighet (apropå uppdelningen av ansvaret mellan kommun och länsstyrelse, förf. kommentar). I ett så stort projekt hade det varit smidigare”.

På frågan om det i projektplaneringen fanns en särskild planering för logistiken av följd-ärenden säger B Ovrén

”Nej jag har inte varit inblandad i det. Hela sträckan är det ju miljödom/vattendom på för järnvägen ändrade grundvattennivån. Sen har det varit en hel del andra miljödomar som rör bäckar och så men jag har inte koll på dem. Jag tror att man i början av projektet var lite sent ute med det”.

7.3.6 Flaskhalsar i prövningen av projektet

Det fanns olika uppfattningar om regeringens tillåtlighetsprövning hade försenat utbyggnaden på sträckan Agnesberg – Älvängen eller inte. Några hade den bestämda uppfattningen att en sen tillåtlighetsprövning hade medfört förseningar. C Hulegård som tidigare varit projektledare hade en annan uppfattning. *”Det hade i och för sig varit bra om tillåtlighetsprövningen hade kommit tidigare men man vill ju alltid ha dem så tidigt som möjligt. Det är mera fråga om allmänt gnäll i organisationen”.*

B. Ovrén sa om denna fråga *” Nej, det vet jag inte men ibland har detaljplanerna tagit tid p.g.a. att de överklagats och då kan ju arbetsplanerna inte heller fastställas. Att man delat upp etapperna beror till en del på att vissa etapper skulle kunna överklagas utan att hela projektet försenas”.*

B Andersson ger följande kommentar om regeringens tillåtlighetsprövning *” Vi förlorade ungefär 40 miljoner på det. Det hade varit billigare om vi hade anställt en person däruppe. Då var vi ordentligt sura i hela projektet. Sen fanns det ju inte pengar då heller, det vacklade lite mellan 2002 och 2003. Projektet var i gungning. Sedan kom Trollhättepaketet och då blev det liv också i denna sträcka”.*

Arbetet med att ta fram en gemensam arbetsplan för väg och järnväg genomfördes flera år före regeringens beslut om tillåtlighet. Arbetsplaner och järnvägsplaner för delsträckor togs därefter fram etappvis i den takt som det fanns medel för utbyggnaden. I vilken utsträckning arbetet med att ta fram arbets- och järnvägsplaner för delsträckor försenats av regeringens beslut eller om man ”chansat” och ändå tagit fram sådana är svårt att bedöma. Man kan konstatera att man har olika uppfattningar i frågan. När det gäller överklaganden har en av arbetsplanerna för väg överklagats, dock ingen av järnvägsplanerna.

Flaskhalsar i projektet är utan att rangordna dem följande; sen tillåtlighetsprövning, brist på finansiering, att arbetsplaner och samtliga detaljplaner överklagats samt att handläggningen av följdärenden tagit tid och eventuellt lett till andra krav än de förväntade. Trafikverkens fastställelseprövning nämndes också som en flaskhals även om denna fråga inte penetrerades närmare.

7.3.7 Allmänna synpunkter från respondenterna

Under intervjuerna diskuterades respondenternas syn rent allmänt på hur planeringsprocessen för infrastruktur fungerar och vad som skulle kunna förbättras. K. Harvenberg vid Länsstyrelsen ansåg att processen egentligen fungerar ganska bra men ansåg att ledtiderna i infrastrukturprojekt ofta är långa. Om skillnaden mellan midra och stora projekt säger Kerstin

I ett mindre projekt kan man ha lika många möten och det är lätt att titta på många detaljer. I ett jättestort projekt orkar man inte fördjupa sig i detaljer. Det är ju en brist förstås. Det betyder inte att man gör fel i det lilla men man skulle behöva göra mer i det stora. Man ska skilja på det som är viktigt och mindre viktigt. Vi på Länsstyrelsen får emellanåt kritik för att vi grottar ner oss i detaljer”.

C Hulegård lyfte fram problemet med att fastighetsägare drabbas av en osäkerhet om hur deras fastighet kan komma att påverkas av ett projekt med långa ledtider. För att lösa detta bör det bli möjligt att kunna förtidsinlösa fastigheter. Claes säger

”För att kunna lösa en fastighet så måste det finnas en lagkraftvunnen arbetsplan och det innebär att folk kan bli sittande med sina fastigheter i årtal och ha den här slagskuggan över sig. I Bylunds förslag ska det bli möjligt att gå in och förtidslösa fastigheter. Om projektet inte skulle bli av kan man senare sälja fastigheten”.

J Mårtensson anser att följdärenden skulle kunna prövas tidigare i processen. Jesper säger

”Jag tycker det är viktigt att man effektiviserar planprocessen, det är ingen till gagn för någon att det drar ut för länge även om tredje man måste få säga sitt och vara med i processen. Det finns en vinning i att det inte blir dubbelprövningar och att man kunde få in mer i de tidiga planprocesserna.

H Wiktorsson säger att *”Det känns ibland onödigt att processen tar för mycket pengar och tid i mindre projekt. Man kunde kanske gå rakt på arbetsplanen ibland”.*

B Björklund menar att överklaganden är ett stort problem i processen. Bo säger *”Frågar du en trafikverkare så är rätten att överklaga nr ett. Det är ju ett elände. Man överklagar av två skäl, idealister och de som vill ha pengar. För att bättra på processen bör man därför göra något åt överklagandena.”.*

Barbro Ovrén diskuterar behovet av uppföljning av projekt och hur det är i praktiken *”Det finns inga lagkrav på uppföljning, i vissa projektet kanske man har de ambitionerna, men inte i andra och då blir det ju väldigt olika. Man märker hur stor nytta man har av hur andra har gjort och hur det gick, var det bra?”*

Barbro diskuterade också hur skillnader i resurser och kompetens kan påverka och försena projekt. *”Jag tycker man kan önska sig en bättre kompetens på Länsstyrelsen. Jag som jobbar över hela landet skulle önska en likriktning så att man på Länsstyrelsen har samma grund och röst. För så är det inte idag. Och det kan möjligtvis vara en kompetens och resursfråga”*.

B Andersson anser att regeringens beslut om tillåtlighet bl.a. ligger fel i tiden. *”Jag tycker att det här med tillåtlighet kan man ta bort. Det behövs inte och beslutet har en konstig juridisk konstruktion. Varför ska Regeringen avgöra alla markpolitiska beslut i sista instans och varför ska den sista instansen besluta först och sen går det inte att överklaga? Sett ifrån fältet så är detta helt tokigt. Dessutom måste vi ju kunna överklaga besluten. Sen kan man inte på utredningsstadiet ha så mycket information att man kan fatta ett sådant beslut. Det är för tidigt”*.

Mats Lindqvist anser att det nu finns en tendens i det nya Trafikverket till att de olika projektnivåerna (stora projekt, investeringssidan och driftsprojekten) ska ha egna miljöspecialister. Det leder till risk för stuprör i organisationen. När det gäller hur man ska arbeta med projekt förordar Mats som tidigare nämnts det sätt på vilket miljöspecialister servade projekten på Vägverket. Man arbetade från ax till limpa till skillnad från Banverket där man antingen ansvarade för tidiga eller sena skeden. Fördelen med det förra arbetssättet är att när man kommer till projekteringskedet så har man också en insikt om vilka idéer och förslag som faktiskt fungerar i MKB. Då kan man också gå tillbaka och förbättra i nästa projekt.

Mats säger vidare att det är stora skillnader mellan de tidigare trafikverken som man nu arbetar med efter sammanslagningen. Banverket har dels inte byggt så mycket, dels ofta byggt väldigt stora projekt och det har lett till att man i hög grad använt konsulter. Ett hot mot kvaliteten i infrastrukturprojekt är att många konsulter har bristande erfarenhet och kompetens bl.a. för att kvalitetsaspekten ges för lite utrymme i upphandlingen. Jurister och upphandlare är idag alltför rädda för att upphandlingar ska överklagas.

När det gäller den Bylundska utredningen konstaterar Mats L att de har problem med skedena själva nu. Förstudierna blir mer och mer som små arbetsplaner. Vad gäller Bylunds förslag blir man orolig för att omvärlden utanför ska tro att om vi får en steglös process ska man börja ta genvägar när det gäller miljöfrågorna. Även små projekt kan ha stor miljöpåverkan och de får man inte försumma även om det inte är betydande miljöpåverkan. Mats säger

”Bylunds hela argumentation utgår ju ifrån att det är jobbigt med miljö. Vi har kört väldigt komplicerade projekt men det handlar egentligen om att exploitören inte inser i tid hur han ska lägga upp projektet. Börjar man i tid och beaktar det underlag som behövs i olika frågor och handläggningstider i miljödomstolen så går man i mål. Projekt som slarvar med får problem”.

Mats bedömer att om man arbetar med logistiken på ett bra sätt kan man få igenom komplicerade frågeställningar genom processen även om det alltid finns utrymme för förbättringar, ex. att undvika dubbelprovningar. Mats säger

”Vi tycker att vi fått ordning på arbetet nu genom att jobba aktivt i processerna men det verkar som om man ska förkorta genom att fuska sig igenom processerna. Vår idé är att det

ska vara miljöteknikspecialister med i alla projekt och är de små gör vi inte så mycket. Är man med från början och kan påverka upphandling och vilka kompetenser som behövs kan det fungera. Vi arbetar i större ärenden ofta med miljöteknikmöten och plan- och projekteringsmöten i en speciell grupp. Det finns en enorm efterfrågan i olika projekt på den typen av hjälp. Projektledarrollen har förändrats, de som finns idag har ingen praktisk erfarenhet utan är generalister i ännu högre grad än tidigare. På så sätt blir de ännu mera beroende av teknikspecialisterna i organisationen.”

7.4 Analys i relation till kriterierna för planering

Kriterierna för effektiv planering som analysen nedan bygger på presenteras närmare i kapitel 2.

7.4.1 Optimal processtid

Den viktigaste faktorn för att uppfylla planeringskriteriet ”optimal processtid” torde vara att man i projektet i så hög grad samordnat den statliga fysiska planeringen mellan trafikverken och kommunen. Detta har bidragit till en smidig process och till resursbesparingar bl.a. genom att man samordnat planeringen från de tidiga skedena i planeringsprocessen och gemensamt tagit fram olika planeringsdokument. I de senare skedena har man också praktiskt samordnat samråd, utställning och marklösenfrågor.

Samordningen har också underlättat för kommuninnevånarna att förstå processen då det i praktiken rör sig om komplicerade processer styrda av olika lagstiftningar. Samordning och samverkan kopplar också till planeringskriterierna *att tillgodose samhällsmål, beslutsunderlag och en allsidig och öppen planering.*

Faktorer som försenat projektet är främst väntan på finansiering av projektet mellan 2002 till 2004, regeringens sena tillåtlighetsprövning (dock olika uppfattningar), att arbetsplaner för väg och detaljplaner har överklagats samt kommunens hantering av följdprövningar. Det har antytts att också trafikverkens fastställelseprövning tagit onödigt lång tid men det har inte närmare undersökts.

När det gäller följdärenden har som tidigare nämnts kommunen saknat kapacitet för att inom rimlig tid kunna pröva ärendena. För att möta detta ansåg några respondenter att myndighetsutövningen både på kommun och länsnivå skulle ha kunnat vara mer samlad för att bättre kunna svara upp mot projektets behov. Frågan är i vilken utsträckning som trafikverken själva med nu gällande regelverk i sin projektplanering hade kunnat vara mer förutseende för bristerna i kommunens myndighetsutövning. Om man beaktat dessa frågor i tid och planerat logistiken för dem hade man kanske kunnat hantera dem på ett bättre sätt. Emellertid är det inte säkert att man hade kunnat lösa alla problem. Kommunens bristande resurser är ett problem.

Problemen med kommuners bristande kapacitet för myndighetsutövning kan hanteras på olika sätt. Det första kan vara att så i så stor utsträckning som möjligt pröva ärenden som följer av ett projekt ”inom projektet”. Möjlighet kan finnas att ge särskilda stöd till kommuner som ”drabbas” av stora infrastrukturprojekt för att stärka deras kapacitet även om det

kan ligga en särskild problematik i att ge resursförstärkning till myndighetsutövning. De förändringar som behövs kan behöva utredas av Regeringen.

De s.k. flaskhalsarna är de tydligt identifierbara hindren i processen men eventuella underliggande brister i organisationen, att man saknar tillräcklig kompetens, att det blir ”kompetens- och erfarenhetstapp” mellan olika skeden, att rätt stöd inte ges i rätt skede osv. kan vara nog så viktiga.

7.4.2 Beslutsunderlag

Kriteriet beslutsunderlag ska svara på frågorna *om, var och hur* väg och järnväg ska byggas. Kommunen hade i ett relativt tidigt skede en klar uppfattning om *var* den nya väg och järnvägen skulle lokaliseras (i anslutning till nuvarande läge) för att ge störst nytta både för bil- och för kollektivtrafik. De lokaliseringstudier med MKB som gjordes var naturligtvis avgörande för det viktigaste beslutet i projektet d v s vart väg- och järnvägen skulle lokaliseras. Det har från detta skede inte funnits någon oenighet mellan kommunen och Ban- och Vägverket om valet av lokalisering. Att vara enig om lokaliseringen var en förutsättning för att man så tidigt kunde ta fram en gemensam målbild för *hur* projektet skulle utformas. Den regelbundna samordning som bedrivits mellan trafikverken och kommunen har inneburit att anpassningar och problem har kunnat tas upp och lösas löpande.

Syftet med projektet är avgörande för *var och hur* projektet utformas. Ur kommunens synvinkel var möjligheterna för en utökad spårbinden kollektivtrafik avgörande och en viktig drivkraft till kommunens engagemang. Syftet med väg och järnvägsutbyggnaden beskrivs relativt lika av respondenterna trots att det är fråga om ett så stort och komplicerat infrastrukturprojekt. Alla är överens om att projektet kommer att förbättra den tidigare bekymmersamma situationen när det gäller buller och vibrationer och ge ökade möjligheter för kollektiv pendlingstrafik. Alla verkar också överens om att de kommunala intressena har fått en god utdelning i projektet (alltför god enligt vissa respondenter). Hur syftet med projektet beskrivs kopplar också till planeringskriteriet *att tillgodose samhällsmål*.

Man kan ifrågasätta om en lokalisering som leder till så pass omfattande kompensationsåtgärder är den bästa ur miljösynpunkt. MKB ska vara det underlag som beskriver och bedömer konsekvenserna av projektet ur alla aspekter men i det slutliga beslutet om lokaliseringen har samhällsnyttan med utbyggnaden vägts in. Alla parter förefaller emellertid vara överens om att den valda lokaliseringen är den sammantaget bästa.

7.4.3 Tillgodose samhällsmål

Om samhällsmål ska tillgodoses är det viktigt att planeringen både utgår ifrån de nationella och regionala transportpolitiska målen samt de kommunala planeringsmålen. Dessa mål bör ensas i projektet. Det är naturligt att trafikverken och kommunen har olika planeringsperspektiv och därför måste målkonflikter redovisas och diskuteras öppet. För att gemensamt kunna styra mot olika mål har det visat sig vara en fördel att tidigt formulera en gemensam målbild för projektet. Målbilden gav förutsättningarna för planeringen och utgjorde en plattform för den fortsatta planeringen. Andra gynnsamma faktorer för en gemensam måluppfyllelse har varit den permanenta samverkansgruppen samt den resurs det inneburit att en kommunal tjänsteman på heltid kunnat samordna planeringen och bevaka kommunens

intressen. Tjänstemannens långa medverkan har också gett kontinuitet i projektet och bidragit till att kommunen kunnat påverka och förankra planeringen i kommunen.

Att stat och kommun har haft en gemensam målbild för projektet innebär dock *inte* att man har haft olika intressen i genomförandeskedet bl.a. när det gäller projektets mer konkreta anpassning till kommunens behov. Motsättningar har uppstått när det gäller hur anläggningar i anslutning till väg och järnväg ska finansieras och om i vilken grad förorenad mark ska saneras. Möjligen har de gemensamma målen inte i detalj reglerat sådan detaljfrågor och intresse motsättningar uppstår även om man har en god samverkan när man kommer till ”skarpt läge”. Därutöver har som tidigare nämnts ”gnissel” uppstått i hanteringen av följdärenden.

Kommunen understryker att man genom en aktiv samverkan har kunnat anpassa utbyggnaden till lokalsamhällets behov och även andra respondenter håller med om detta. Kommunens engagemang och aktivitet i planeringen har gett god utdelning för kommunens del (enligt en respondent kanske för god). Att kommunen har varit aktiv har varit avgörande för framgången. Samverkan mellan de båda trafikverken och kommunen har lett till att planeringen kunnat effektiviseras och till att genomförandet av de trafikpolitiska målen har kunnat samordnas i ett sammanhang för väg och järnväg. Förutsättningarna för detta har också varit optimala eftersom väg och järnväg byggts parallell. Man kan vända på frågan och ställa sig frågan om hur Ban och Vägverket hade kunnat planera och bygga anläggningen parallellt *utan* att samarbeta.

När det gäller marklösenfrågor fanns kritik mot att kommunen inte varit tillräckligt proaktiv i sin planering för behovet av ersättningsmark för de fastigheter och verksamheter som måste flytta. Frågan hade kunnat lösas genom att man avsatt mark med ”öppet verksamhetsområde”. Bristen på ersättningsmark har lett till att verksamheter fått flytta från tätorterna även om effekterna på sysselsättningen begränsats av att kommunen ingår i den större Göteborgsregionen.

7.4.4 En allsidig och öppen planering

Flera av de faktorer som medverkat till en allsidig och öppen planering har nämnts ovan under kriteriet ovan. Den viktigaste faktorn torde vara den organiserad samverkan man haft mellan trafikverken och kommunen i form av samordningsgrupp och en heltidsanställd samordnare för projektet. I samordningsgruppen har också representanter för länsstyrelsen inbjudits att delta. Utöver samrådsgrupp har särskilda samrådsmöten hållits för delprojekt inom MKB och förorenad mark eller andra frågor. En annan faktor som väsentligt torde ha bidragit i kriteriets riktning torde vara det permanenta informationskontor som funnits i Nol med bl.a. en modell av projektet utställd och med tillgång till informationskompetens.

7.5 Analys av projektets MKB-arbete

De kriterier för effektiv tillämpning av MKB som analysen nedan bygger på återfinns i kapitel 2.

7.5.1 Viktiga frågor och avgränsning av MKB

MKB för väg- och järnväg har gjorts gemensamt i de olika utrednings- och planskedena. Den MKB som gjordes för den gemensamma arbetsplanen sträckan Angeredsbron – Älvängen 2002 användes senare som underlag för MKB i den fysiska planeringen enligt PBL. MKB:n för arbets- och järnvägsplanen var gjord av Bo Jonsson vid Arkitektringen och ansågs av flera respondenter hålla en bra kvalitet och vara pedagogisk. Det fanns dock kritik mot att den hade behövt uppdateras bl.a. med hänsyn till trafikprognoser. B Ovrén säger ”*Det har ju hänt lite sedan 2002. Trafikprognoserna var gjorda 2001 och då hade man en nivå*”.

Viktiga frågor i MKB var bevarandebestånden, (med bl. a riksintressen för naturmiljö och friluftsliv, vattenskydd), hantering av massor och förorenad mark, säkerhetsfrågor, buller, vibrationer och även störningar under byggtiden. En särskild problematik var skyddet av Göta älvs strandområden eftersom den nya järnvägen placerades närmre älven. Det har därför blivit fråga om kompensationsåtgärder i en omfattning som kan ses som unikt för landet.

Trafikverkets miljöspecialist (då Vägverket) ansåg att arbetsplanens MKB var bristfällig när det gäller behovet av åtgärder för att begränsa barriäreffekterna. Underlag och förslag om detta togs fram genom miljöspecialisternas försorg och kompletterade MKB. Kritik fanns mot att man redan i vägutredningsskedet bl.a. hade svårt att tackla barriäreffekter. De nämndes i lokaliseringsutredningen men det var ingen som egentligen brydde sig att göra något åt det. I övergången mellan utredningsskede och arbetsplan skrevs ett ”meta-dokument” för hur barriäreffekterna borde hanteras vilket resulterade i fyra områden där passager skulle byggas. Konsulterna hade därmed ett underlag för arbetet med arbetsplanerna. Enligt Mats L hade underlaget för MKB-arbetet med hjälp av miljöteknikstödet utvecklats avsevärt under processen.

Passager för djur under väg och järnväg byggdes på sträckan Agnesberg – Älvängen men inte på de andra sträckorna. Det fanns ingen integrering mellan Vägverket och Banverket på de andra sträckorna medan man på sträckan Agnesberg och Älvängen hade alla skäl till samplanering av väg och järnväg. Det har enligt Mats nu lett till att folk hör av sig och undrar varför det inte blev några passager under järnvägen på dessa delar. Andra viktiga frågor i MKB har enligt Mats förutom luft och buller, varit vattenfrågor bl.a. byggande i vatten och dagvattenfrågor. En stor fråga var förorenad mark där Bana Väg i Väst har haft tillgång till en stor stab med miljöfolk i det operativa skedet. Där har projektkontoret enligt Mats haft större resurser än centralt på regionen.

När det gäller buller och vibrationer fanns en diskussion om att möjligheterna att variera tillämpningen av riktvärden för buller bl.a. med hänsyn till miljöer som tidigare varit ostörda. K. Harvenberg säger ”*Ibland har det varit svårt eftersom man har gått ifrån en helt tyst miljö till att visserligen klara riktvärdena så har man blivit störd. För dessa personer blir det en stor skillnad. Man skulle ibland vilja ha kunnat variera bedömningen men detta har varit svårt att få igenom*”.

Åtgärder för att begränsa barriäreffekter fördes fram av miljöspecialisterna som en fråga som inte behandlats i MKB. Genom att fördjupat underlag från specialisterna så förankrades förslag hos projektledarna om fyra passager för djur under väg och järnväg. Barriärpassager byggdes dock bara på de avsnitt där väg och järnväg gick parallellt (Agnesberg - Älvängen)

och inte på de andra järnvägssträckorna. Man kan av intervjuerna utläsa att det krävdes ett aktivt miljötekniskt stöd från miljöspecialisterna för att lyfta de gröna frågorna i MKB.

En generell svårighet i MKB är avgränsningen av anläggningens influensområde. Eftersom en vägomläggning kan påverka bullret på ett helt annat ställe är det svårt att avgöra influensområdets storlek. Avgränsningen av detta påverkar även sakägarkretsen. Det finns också en avgränsnings -problematik när det gäller hur långt ansvaret sträcker sig för förorenad mark. Bana Väg i Västs inställning har varit att ta ansvar för sanering av massor inom det område som behövs för själva anläggningen medan kommunen (enligt Bana Väg i Väst), ville att ett större område skulle omfattas av saneringen. Markföreningarna i området var omfattande och det har också varit svårt att på förhand bedöma var marken är förorenad och storleken på de massor som kan behöva tas om hand eller säkras på annat sätt. Vissa sanering av mark utanför väg och järnvägsanläggningen har blivit finansierade av projektmedel från Naturvårdsverket.

En annan ”avgränsningsfråga” är hur detaljplanerna avgränsas bl.a. med hänsyn till att man har använt arbetsplanens MKB som underlag för MKB i detaljplanerna. B Ovrén ansåg att kommunens avgränsning hade varit till fördel för Ban- och Vägverket. *”De detaljplaner som ligger utmed sträckan är bra på det sättet att de omfattar i stort sett bara väg- och järnvägsområdet plus lite till för att pricka bort mark som man ur buller och säkerhets-synpunkt inte längre får bygga på. Det är en fördel för Trafikverket att man inte passade på att lösa en massa andra saker i. Ibland, kan jag tycka att kommunen har avgränsat sig lite för mycket.*

7.5.2 Miljöintegrering

I diskussionen om hur miljöaspekter integreras i planeringsprocessen skiljer beskrivningarna sig åt mellan professionella aktörer och kommunen. Respondenter som är konsulter eller arbetar på Trafikverket beskriver det dock på samma sätt genom att man lyfter fram vikten av att MKB integreras i planeringsprocessen. Integreringen fungerar om MKB ses som ett av flera teknikområden i projektet och dialogen mellan tekniker, projektörer, kulturfolk, landskapsfolk och biologer fungerar. Om denna kommunikation fungerar bra och ingen fråga dominerar över andra leder det sedan underförstått till att miljöaspekter integreras och påverkar utformningen av projektet.

Hur MKB bör integreras i planeringen beskrivs på ett likartat sätt av de professionella aktörerna men miljöspecialisten Mats L ser också brister i integreringen. Det är enligt honom ett problem att konsulterna ofta inte är riktigt integrerade i MKB-arbetet och att man står vid sidan av och ”recenserar” MKB-arbetet. Mats L säger *”en av fallgroparna i MKB-arbetet är att konsulterna inte är riktigt integrerade i vägplaneringen utan sitter liksom och skriver vid sidan av och inte tror sig kunna påverka. Man påverkar inte heller om man sitter och liksom recenserar huvudarbetet”*

Att konsulterna inte är riktigt integrerade i MKB-arbetet kan enligt Mats delvis också bero på hur organisationen ser ut inom Trafikverket. Vilken bild vi ger av hur arbetet ska gå till och hur våra projektledare agerar men också på hur konsultfirmorna ser på detta och att de liksom inte är teknikintegrerade.

En faktor som försvårar integreringen av miljöaspekter är att MKB-konsulter ofta på grund av upphandlingen bara är med i vissa delar av ett projekt. Där har miljöspecialisterna, genom att de ofta varit med under projektets olika skeden, en viktig roll för att hålla samman erfarenhet och kompetens i projektet. Brist på återkoppling från tidigare skeden nämndes av flera respondenter som ett problem men kanske mera som ett generellt sådant. Bana Väg främst är främst en organisation för att hantera de sista skedena projektering och byggande och därför borde frågan där inte vara lika aktuell.

Kommunen beskriver att arbetsplanens MKB håller en god kvalitet och att samrådet har en nyckelroll för att få bra lösningar och acceptans för projektet hos berörda och allmänheten. MKB:s roll för att integrera miljöaspekter nämns inte direkt och det är svårt att avgöra om det är MKB:s funktion och krav på ett samrådsförfarande eller samverkan och samråd i den övriga planeringsprocessen som bidragit till att ge bra lösningar. Ur berördas perspektiv är det kanske inte så viktigt vad som bidragit till att miljöaspekter integreras. Hur processen ser ut för att de skadeförebyggande åtgärder som föreslås i MKB kommer med i arbets- och järnvägsplanen diskuterades. C. Hulegård säger

” Om processen fungerar bra kanske man inte behöver göra så stora avsteg från vad MKB:n tar upp i arbetsplanen. Det är viktigt att vara överens om vad det blir för åtgärder”. Claes säger vidare ”Jag har tryckt på och försökt föra ut i projekten att man i järnvägsplanen måste tala om vad det är för miljöåtgärder man ska göra. MKB är ju egentligen en beskrivning av konsekvenserna och förslag på vad man kan göra. I arbetsplanen är det viktigt att tala om vilka av de här åtgärderna man ska göra. Alternativet är ju att man säger att man ska genomföra alla förslag som står där”.

Om det förekommer att man hänvisar tillbaka till MKB:n diskuterades och där fanns olika meningar. Enligt C. Hulegård ska det klart framgå av arbetsplanen vad man åtar sig att göra. Claes säger

”Med de glasögon man har idag ska man ju inte hänvisa tillbaka till MKB. Man ska upprätta en tabell med åtgärder som man åtar sig. Annars blir det osäkert men sen kan ju det vara otydligt skrivet men det är en annan sak. Jag är med och skriver en handbok om arbetsplan och där trycker vi hårt på att det av beskrivningen i arbetsplanen ska det framgå vilka åtgärder man åtar sig”.

Enligt B Björklund är det vanligt att man hänvisar tillbaka till MKB:n men möjligen handlar det om att man i projekteringen av arbetsplanen använder checklistor för att hantera de krav som ställs i MKB eller att man i MKB ställer krav på åtgärder i byggskedet och på det sättet hänvisar tillbaka till MKB. C. Hulegård säger *”Det är bra om den som gjort MKB:n upprättar en checklista – att det här får ni tänka på när ni upprättar bygghandlingen”.*

Bo säger också att det i byggskedet förekommer att vissa konsulter tar ganska lätt på krav som ställs i MKB och att nivån varierar. Bo säger att *”det här med implementeringen av MKB i bygghandlingarna är något som kommer mer och mer. Man hänvisar gärna till MKB:n och avvaktar till bygghandlingsskedet där man då måste titta efter”.*

Ett problem som är kopplat till detta kan också vara att man i arbetsplanen inte varit tillräckligt detaljerad i beskrivningen och att problem upptäckts senare i projekteringen. B Björklund säger

”Man kanske upptäcker problematiken i det skede när man verkligen måste lösa problemet d.v.s. i bygghandlingarna eftersom man inte gått tillräckligt djupt in i problemet i arbetsplanen. Det kanske är först då man upptäcker problemets storlek”. Vidare säger Bo ” i förfrågningsunderlaget till upphandlingen av konsulter kan det vara svårt att få vissa av åtgärder i MKB:n beskriva på ett entreprenadmässigt sätt”.

B Ovrén säger

” När man fastställer planen ska man vara klar på vad det är man åtar sig att göra så att det inte blir flytande. Man kan ha olika uppfattningar om hur mycket det är skäligen att man vet. Man kanske inte har gjort så detaljerande bullerberäkningar att man vet att hus A och B och G, men inte C, och D ... Så det där en konflikt också. Man kanske inte heller har projekterat på ett sådant sätt så att man säkert vet hur man ska sätta det där brostödet. Det kan bli en konflikt, hur långt ska man gå i projekteringen i planskedet och hur mycket kan man vänta med till bygghandlingsskedet. Det kan man ha olika uppfattningar om”.

Länsstyrelsen brukar i sina yttranden till arbetsplanen bevaka att de åtgärder som föreslås i MKB också finns med i arbetsplanen. K. Harvenberg säger

”MKB:n ska ju visa vilka åtgärder som är möjliga och arbetsplanen ska visa vilka åtgärder de tänker göra och det är vår sak att säga om vi tycker är bra eller dåligt med de åtgärderna. Ibland gör de inte det och då brukar jag påpeka det. Det är en av de saker jag kollar. Står det inte i arbetsplanen så finns det ju inte. Sen kan det vara ett problem att åtgärderna inte finns med senare, i byggskedet men då har vi inte längre något inflytande över vad som kommer med.”

7.5.3 MKB som beslutsunderlag

De MKB som gjordes i de s.k. lokaliseringsutredningarna 1995-1998 har inte diskuterats särskilt i intervjuerna vilket beror på att det ett fåtal av respondenterna var aktiva i det skedet. Däremot har MKB-processen i utredningsskedet varit avgörande för det viktigaste beslutet i planeringsprocessen d v s valet av lokalisering. Lokaliseringsutredningens MKB visade att det alternativ som ändå förordades hade stora nackdelar ur miljösynpunkt bl.a. genom att omfattande kompensationsåtgärder för strandängarna krävdes men samhällsnyttan av att bygga i ett befintligt läge, bl.a. för kollektivtrafiken, övervägde i valet av lokalisering.

Mest utrymme i diskussionen hade den MKB som gjordes för den gemensamma arbetsplanen 2002 bl.a. för att den använts som underlag till MKB för detaljplanerna. Flertalet respondenter ansåg att den var pedagogisk och användbar även om den var omfattande. B Andersson säger *”Den MKB som gjordes 2002 för hela projektet har varit väldigt bra och slitstark. I varje detaljplan har det sedan gjorts en lite förkortad version av MKB. Den är lätt att hantera och den stämmer i fält”.*

MKB till den gemensamma arbetsplanen för väg och järnväg år 2002 användes senare som underlag för MKB i detaljplanerna. Enligt Barbro O så gick kommunen i sin geografiska avgränsning av detaljplanerna inte utöver de områden som berördes av väg och järnvägsutbyggnaden och passade så att säga inte på att lösa andra planeringsbehov i kommunen vilket var till fördel för Bana väg i Väst. Barbro ansåg också att uppgifterna om trafiflöden i

miljökonsekvensbeskrivningen var gamla och att rapporten var svårläst, bland annat var det svårt att läsa ut vad som var viktigt i MKB.

C Hulegård sa att, även om han inte syftade på den aktuella MKB:n, att det finns en tendens till att allt som har med miljö att göra läggs in i MKB och att det därför finns en risk att den blir ofokuserad. Claes säger

”Man kan få för sig att vissa MKB omfattar hela Sverige. Det är inte bra för trovärdigheten och den riskerar att bli urvattnad. Man får koncentrera sig på avgränsningen. Tendensen att MKB blir mer omfattande kan också bero på att man vill bli säker på att Länsstyrelsen ska godkänna MKB:n. Det skulle inte vara dumt om Länsstyrelsen också sa ifrån att MKB är för omfattande”.

Mats L ansåg som tidigare nämnts att MKB hade brister när det gäller att beskriva och föreslå åtgärder för att minska barriärfekter. Genom ett fördjupat underlag från specialisterna togs fram så föreslogs fyra passager för djur under väg och järnväg. Barriärpassager byggdes bara på de avsnitt av Göteborg – Trollhättan där väg och järnväg gick parallellt (Agnesberg - Älvängen) och inte på de andra sträckorna. Man kan av intervjuerna utläsa att det finns en kritik mot hur de gröna frågorna hanterades i MKB och att det för att förbättra underlaget och ta fram olika lösningar krävdes särskilt miljötekniskt stöd från dåvarande Ban- och Vägverket. Ett generellt problem är enligt Mats L att konsulter har bristande kunskaper vilket beror på att upphandlingen i stor utsträckning styrs av pengar och att kvalitetsaspekterna då kommer i andra hand. Mats säger

”Det kommer hela tiden nya konsulter med relativt grunda kunskaper. Det är alltid samma problem, dels att hitta folk som är både generalister och har fördjupning och förmåga. Och att själva arbetet blir teknikintegrerat. Ändå var det de stora firmorna som jobbade med MKB”.

7.5.4 Uppföljning av MKB

Uppföljning av MKB och av de åtgärder som genomförts diskuterades allmänt. C Hulegård säger *”Ja det ska ju göras, dels ska man ange det i MKB, dels ska man ange vad som ska följas upp och även instruktioner till den som ska ta över vägen. Hur anläggningen ska skötas”.* Enligt B Ovrén så är uppföljning inte lagreglerat mer än i de allmänna paragraferna i miljöbalken. Barbro säger

”Som verksamhetsutövare ska du ... inte att man ska gå igenom MKB och bocka av att man har gjort. Har man uppfyllt det som man har sagt i järnväg- och arbetsplan att man ska göra, det är det ena. Det andra är ”de här åtgärderna som vi har gjort nu, grodhotell, kontakledning som man inte kan sätta sig på, trummor som man inte kan fastna i, spelar det någon roll?” Det är ju också intressanta frågor.

Enligt K. Harvenberg är det viktigt att de åtgärder länsstyrelsen vill ska vara med också kommer med i arbetsplanen. Kerstin tycker att det är synd att länsstyrelsen inte är med i efterföljande skede (byggskedet). Beträffande uppföljning säger Kerstin att *”Ibland är det med i MKB och ibland inte. Det kanske beror på hur hårt vi driver den frågan”.*

7.5.5 Analys i relation till kriterierna för MKB

Avgränsad och fokuserad

De MKB som gjordes i samband med de så kallade lokaliseringsutredningarna 1995-1998 har inte diskuterats särskilt i intervjuerna vilket kan bero på att det har gått lång tid och att ett fåtal av respondenterna var aktiva i det skedet. MKB-processen i utredningsskedet torde dock ha haft en stor roll i det viktigaste beslutet i planeringsprocessen d v s valet av lokalisering. Detta lägger sedan i sin tur grunden för den fortsatta planeringsprocessen. Hur pass avgörande MKB:n är för att man varit så enig om vald lokalisering eller i vilken utsträckning den varit "självklar" ur andra utgångspunkter är naturligtvis svårt att avgöra men tänkbara alternativ har dock belysts.

I diskussionerna om vad som överförs från MKB till arbetsplanen nämndes bl.a. att det finns en risk att olika miljöproblem upptäcks i detaljprojekteringen eftersom man inte går tillräckligt djupt i olika frågor i MKB. Det kan vara en bedömningsfråga av hur mycket man utreder i Plan- och MKB-skedet bl.a. för att undvika senare överraskningar. Å andra sidan kan det vara en fördel att inte låsa projekteringen alltför mycket när det gäller förslag till åtgärder. När det gäller frågan om att de åtgärder som åtar sig att genomföra ska framgå av arbetsplanen eller om man kan hänvisa till MKB bör tydlighet gälla. MKB och arbetsplan har olika syften. MKB:n ska redovisa konsekvenser och möjliga åtgärder och av arbetsplanen ska framgå *vilka* åtgärder som ska genomföras.

Det är en fördel om arbetsplanens MKB kan användas som underlag för MKB i detaljplaner men det bör betonas att det är underlaget som används och att det inte handlar om en förkortad version. MKB för en arbetsplan har en annan fokus och syfte än MKB för detaljplan.

En svårighet i MKB var avgränsningen av influensområdet eftersom en väg- och järnvägsomläggning kan påverka bullret på ett helt annat ställe och det är svårt att avgöra hur långt man ska gå. Avgränsningen påverkar även sakägarkretsen. Det framgår inte i vilken utsträckning det har varit ett problem i detta projekt eller om det mer är ett generellt problem.

Som tidigare nämnts fanns kritik mot att MKB hade brister när det gäller att beskriva och föreslå åtgärder för att minska barriärefekter och underlaget när det gäller detta förbättrades genom medverkan från miljöspecialisterna. Man kan också av intervjuerna utläsa att det fanns en allmän kritik mot hur de gröna frågorna hanterades i MKB och att det krävdes särskilt miljötekniskt stöd för att lyfta dessa frågor.

Ge möjlighet att påverka – kopplar till planeringskriterierna om delaktighet, allsidighet och lärande

Utifrån hur trafikverken och konsulter tar upp om vikten av hur MKB-arbetet samspelar och integreras i planeringen kan man dra slutsatsen att det är det jämbördiga interna samspelet mellan olika teknikområden (bl.a. MKB), som de professionella aktörerna betonar ger integrering när det gäller MKB. Om detta samspel fungerar bra leder det till en integrerad process som sedan leder till att miljöaspekter integreras genom att MKB påverkar planering och utformningen av projektet. Dock fanns kritik mot att konsulter upplevs stå lite vid sidan av MKB-arbetet och att de inte var tillräckligt teknikintegrerade.

Kommunen ger uttryck för en lite annan syn på hur miljöaspekter integreras genom att man betonar att samrådet har varit centralt för att få bra lösningar i projektet (även om man inte säger att det just är MKB som bidragit till det). Generellt betonar alla aktörer att det är en god samverkan i projektet har bidragit till bra lösningar. Det är därför svårt att bedöma om det är planeringsprocessens olika skeden och samverkan i stort som medför att miljöaspekter integreras eller om det är MKB:s funktion och krav på ett samrådsförfarande som ger möjlighet att påverka projektet.

Ur berördas perspektiv är det kanske inte så intressant vad som bidragit till delaktighet och till att miljöaspekter integreras i processen. Om processen är integrerad och samordnad kan det vara svårt att se vad som har bidragit till vad i processen. MKB:ns syften är inte unika – även i planeringsprocesser ställs krav på miljöintegrering och samråd.

Att trafikverken och Ale kommun redan tidigt var överens om valet av lokalisering gjorde att man också tidigt kunde formulera en gemensam målbild för projektet. Målbilden kunde fungera som en plattform för samverkan om *hur* projektet skulle utformas.

Underlag för att bedöma miljöpåverkan kopplar till planeringskriterierna om beslutsunderlag, delaktighet, allsidighet och lärande

Förstudien och MKB-processen i utredningsskedet har belyst de olika lokaliseringalternativ som lett fram till det viktigaste beslutet i planeringsprocessen d v s valet av lokalisering. I intervjuerna är det mestadels MKB för den gemensamma arbetsplanen som diskuteras eftersom den fokuserar på den valda lokaliseringen och dess miljöeffekter. Det fanns ett brett förtroende bland respondenterna för MKB:n även om det också fanns kritik mot att den var svårsläst, hade behövt uppdaterats och att barriäreffekterna hanterades överisktligt. Underlaget i MKB utvecklades efterhand genom särskilda samrådsmöten för delprojekt om MKB och förorenad mark eller andra områden för att komplettera beslutsunderlaget. Särskilt miljötekniskt stöd från de tidigare Ban- och Vägverken krävdes också för att förbättra underlaget i MKB för dessa frågor.

Behovet av att följa upp de åtgärder som föreslogs i MKB:n diskuterades allmänt även om det inte är ett direkt lagkrav. Ett område som kan vara aktuellt för uppföljning är bullersituationen när anläggningen har tagits i drift. Det finns ibland krav på uppföljning i MKB och arbetsplan men kravet är beroende av om frågan drivs av Trafikverket. Även länsstyrelsen känner behov av uppföljning för att få återkoppling på krav och synpunkter men det är inget som hinns med.

7.6 Sammanfattande analys av planering och MKB

Den viktigaste faktorn för en framgångsrik planering i det studerade projektet torde vara den betydande graden av samverkan och samordning under hela planeringen, både mellan trafikverken och mellan Bana Väg i Väst och Ale kommun. De yttre förutsättningarna för samverkan har också varit optimala genom att både den nya väg och järnvägen dras parallellt genom ett antal tätorter i kommunen. Framförallt har möjligheterna till en förbättrad kollektivtrafik talat för just det lokaliseringalternativ som valts. Därför har projektet kunnat påbörjas utan någon större politisk oenighet eller några tidsödande överklaganden.

Man kan i exemplet passager för djur se att där dåvarande Banverk och Vägverk planerar självständigt och inte samordnar sina bedömningar kan det leda till olika utfall. Passager byggdes bara på de avsnitt av järnvägen där planeringen mellan Väg- och banverket var integrerad.

Kommunen har sett betydande vinster i att projektet skulle kunna lösa den besvärliga situationen för biltrafiken och samtidigt kraftigt förbättra pendlingsmöjligheterna med tåg. Detta har gjort att kommunen varit starkt engagerad och pådrivande i projektet. Alla respondenter är överens om att kommunen har fått stor utdelning för sin aktiva medverkan i planeringen. Enligt vissa har trafikverken tagit en större andel av finansieringen av kommunala anläggningar än vad som är normalt.

Den fysiska infrastrukturplaneringen och den kommunala fysiska planeringen har skett förhållandevis parallellt och samordnats både när det gäller underlag och praktiskt genomförande av samråd och marklösenfrågor. En samordningsgrupp har funnits för att löpande diskutera frågor och en tjänsteman har på heltid fungerat som samordnare mellan Bana Väg i Väst och kommunen. Tjänstemannen har vara både kommunens ”öra” i planeringen och en kanal för att föra fram information till trafikverken. Den statliga infrastrukturplaneringen och kommunen har olika fokus och planeringsmål men genom att ta fram en gemensam målbild har man försökt länka samman dessa och diskutera dem öppet. Det bör betonas att det är viktigt att samordningen inte får gå för långt. Den kommunala planeringen måste vara en självständig process och får inte uppfattas som alltför allierad med infrastrukturplaneringen. Då kan trovärdighetsproblem uppstå.

Att tidigt vara överens om lokaliseringen har sparat tid och resurser bl.a. genom att olika lokaliseringalternativ inte behövt utredas vidare. Detta har också varit en förutsättning för att kommunens fysiska detaljplanering har kunnat ligga någorlunda i fas med planeringen av ny väg och järnväg. För Ban- och Vägverket var det viktigt att detaljplaner togs fram i rätt tid för de områden som berördes av sträckningen och en förutsättning för att kommande arbetsplaner skulle kunna träda i kraft. Fastställda detaljplaner är också avgörande för att marklösenfrågorna kunde hanteras på ett bra sätt.

Trots att man hade en gemensam målbild och en god samverkan har motsättningar uppstått i projekterings- och byggskedet bl.a. när det gäller hur olika vägar och anslutningar till väg och järnväg och sanering av förorenad mark skulle finansieras. Möjligen har de gemensamma målen inte reglerat sådana frågor och samordningen har inte räckt till när det kommit till ”skarpt läge” i detaljfrågor.

Samverkan mellan de båda trafikverken har fungerat bra och inneburit att planeringen kunnat effektiviseras i ett sammanhang för väg och järnväg. MKB och arbetsplaner har både gjorts gemensamt för väg och järnväg och delats upp för delsträckor inför fastställandet. Uppdelningen i etapper gjordes av strategiska skäl för att förhindra att överklaganden stoppar upp processen. Samorganiseringen mellan Ban- och Vägverket i det särskilda projektkontoret har också fungerat bra trots en historisk ”kulturskillnad”. Projektledningen har varit tydlig med att projektorganisationen är en egen organisation som varken är Ban- eller Vägverket.

När det gäller marklösenfrågor fanns kritik mot att kommunen inte varit proaktiv när det gäller att planera för ersättningsmark för de fastigheter/verksamheter som måste flytta. Detta hade kunnat lösas av mark med ”öppet verksamhetsområde”. Bristen på ersättningsmark har

lett till att verksamheter fått flytta från tätorterna även om effekterna i det här fallet har begränsas av att kommunen ingår i den större Göteborgsregionen.

Förstudien och MKB-processen i utredningsskedet har lett fram till det viktigaste beslutet i planeringsprocessen dvs valet av lokalisering. I intervjuerna diskuteras mestadels MKB för den gemensamma arbetsplanen eftersom den fokuserar på den valda lokaliseringen och dess miljöeffekter. För MKB:n finns ett brett förtroende bland respondenterna men också kritik mot att den var svårläst, hade behövt uppdaterats och mot hur frågan om barriäreffekter hade hanterats.

Viktiga frågor i MKB var bevarandebestånden (med bland annat riksintressen för naturmiljö och friluftsliv, vattenskydd), hantering av massor och förorenad mark, barriäreffekter, säkerhetsfrågor, buller, vibrationer och även störningar under byggtiden. En särskild problematik var skyddet av Göta älvs strandområden eftersom den nya vägen/järnvägen placeras närmre älven. Det blev därför fråga om kompensationsåtgärder i en omfattning som är unikt för Sverige.

Processen där förslag till åtgärder förs över från MKB till arbetsplanen diskuterades särskilt i intervjuerna. Det antydde att det även kan förekomma att man hänvisar tillbaka till MKB:n men frågan är komplex och kan bl.a. handla om att man i byggskedet kan behöva hänvisa till MKB. MKB och arbetsplan har olika syften. MKB:n ska redovisa konsekvenser och möjliga åtgärder och av arbetsplanen bör framgå vilka åtgärder som ska genomföras. Det finns en risk att man upptäcker nya miljöproblem i detaljprojekteringen om man inte gått tillräckligt på djupet i olika frågor i MKB men det är en bedömningsfråga hur mycket man bör utreda i Plan- och MKB-skedet bl.a. för att inte låsa upp projekteringen för mycket. Frågan är - när vet man tillräckligt?

Det är en fördel om arbetsplanens MKB kan användas som underlag för MKB i detaljplaner men det bör betonas att det är själva underlaget som kan användas och att det inte handlar om en förkortad version av arbetsplanens MKB (även om det uttrycktes så i intervjuerna). MKB för en arbetsplan har en annan fokus och syfte än MKB för en detaljplan. För exploatören underlättar det om detaljplanen inte avviker från det område som arbetsplanens MKB är gjord för eller tar upp andra frågor.

När det gäller miljöintegrering kan man utifrån hur trafikverken och konsulter beskriver hur MKB-arbetet samspelar och integreras i planeringen, dra slutsatsen att det är det jämbördiga interna samspellet mellan olika teknikområden (bl.a. MKB), som integrerar miljöaspekter från MKB. Om detta samspel fungerar bra leder det till en integrerad process som sedan underförstått leder till att miljöaspekter integreras genom att påverka planeringen och utformningen av projektet.

Det fanns också en generell kritik från miljöspecialister mot att konsulterna inte varit riktigt integrerade i MKB-arbetet. Att de står lite vid sidan av och ”recenserar” MKB-arbetet. Denna attityd till MKB gör att de inte heller kan påverka fullt ut. Kritik fanns också mot att konsulter ofta brister i kompetens bl.a beroende på att upphandlingen premierar kostnad i stället för kvalitet.

Kommunen ger uttryck för en lite annan syn på hur miljöaspekter integreras genom sin beskrivning av samrådets betydelse för bra lösningar i projektet även om man inte säger att

det just är MKB som bidragit till det. Generellt betonar alla aktörer att den goda samverkan i projektet har bidragit till bra lösningar. Det är därför svårt att bedöma om det är en allmänt god samverkan i planeringsprocessens olika skeden som leder till att miljöaspekter integreras eller om det är MKB:s funktion och krav på ett samrådsförfarande som ger möjlighet att påverka projektet. MKB:ns syften är inte unika. Även i planeringsprocesser ställs krav på miljöintegrering och samråd. Ur berördas perspektiv är det kanske inte så intressant att skilja ut vad som bidragit till delaktighet och till att miljöaspekter integreras i processen. Det är i sig ett kännetecken på en integrerad process.

De största flaskhalsarna i projektet var avbrottet i finansieringen från 2002 till 2004 och den enligt vissa respondenter sena tillåtlighetsprövningen av regeringen. Uppfattningen om tillåtlighetsprövningen försenat var delade men samtidigt bestämda. En betydande flaskhals i projektet var kommunens breistående kapacitet för handläggning av följdprövningar i genomförandeskedet. Där har i jämförelse med kommunens hantering av planer, funnits en kapacitetsbrist som lett till att ärendena tagit tid. Det fanns också klagomål från Bana Väg i Väst på att själva myndighetsutövningen varit oförutsägbar vilket orsakat irritation.

En liten kommun som Ale har begränsade förutsättningar att hantera det flöde av ärenden som det är fråga om i ett så stort infrastrukturprojekt. Bana Väg i Väst hade önskat att myndighetsutövningen både på kommun och på länsnivå skulle ha kunnat vara mer samlad för att spegla projektets behov. Möjligen har trafikverken inte varit tillräckligt förberedd på de problem som skulle komma och man hade eventuellt kunnat ta höjd för detta i sin planering. Det är viktigt att exploitören noga och tidigt avsätter resurser för att planera för vilket underlag som behövs i olika frågor och att man planerar för handläggningstider hos olika myndigheter och ärenden.

En annan flaskhals var överklaganden av detaljplaner och arbetsplaner. En arbetsplan för väg överklagades men ingen järnvägsplan. Det kan dock diskuteras om rätten att överklaga kan betraktas som en flaskhals. Rent allmänt framfördes synpunkter på att Länsstyrelsens godkännandeprövning av MKB (som kräver samtidig granskning av arbetsplan) kan vara ett kapacitetsproblem på grund av bristande resurser men även skiftande kompetens hos länsstyrelserna även om det inte verkar ha varit så i det här fallet. Trafikverket såg positivt på det goda samarbetet med Länsstyrelsen.

Flaskhalsar behöver dock inte ha så tydliga ”markörer”. Utöver vad som kan betraktas som rena ”flaskhalsar” kan andra hinder i processen som brister i organisationen, att man saknar tillräcklig kompetens, att det uppstår ”kompetens- och erfarenhetstapp” mellan olika skeden osv. vara minst lika betydelsefulla även om de inte är så synliga och går att kvantifiera.

Behovet av att följa upp de åtgärder som föreslogs i MKB:n lyftes fram av flera respondenter även om det inte är ett direkt lagkrav. Ett område som kan vara aktuellt för uppföljning är bullersituationen när anläggningen är i drift. Ibland finns krav på ett uppföljningsprogram med i MKB och arbetsplan men det är beroende på om frågan drivs av Trafikverket. Även länsstyrelsen känner behov av uppföljning för att få återkoppling på sina krav och synpunkter.

7.6.1 Effektiv planerings- och MKB-process

Vad bidrar då till effektiv MKB-och planeringsprocess och vilka kan vara de största problemen? Några faktorer listas nedan;

- Att exploitören noga och tidigt avsätter resurser för att planera logistiken i projektet för vilket underlag som behövs i olika frågor och planerar för handläggningstider hos olika myndigheter och ärenden
- En hög grad av samordning mellan infrastrukturplaneringen och kommunens fysiska planering leder till en resurseffektiv planeringsprocess, till kortare ledtider och till att de transportpolitiska målen kan samordnas med kommunens planeringsmål. Att praktisk samordna planeringsprocessen underlättar också för kommuninnevånarens förståelse av processen.
- Det kan finnas behov av att ha ett permanent forum för att samordna planeringen mellan trafikverk och kommun/kommuner och att avsätta resurser till det. En permanent organisation ger möjligheter till ett ”kontinuerligt samråd” under hela processen. Kommunen kan också ha behov av att ha en egen ”skuggorganisation” för att samordna planeringen internt.
- Trafikverkens och kommunernas planering har olika fokus. Att försöka ta fram en gemensam målbild för projektet är viktigt. Målbilden bör efterhand konkretiseras och också beskriva hur följdinvesteringar ska finansieras.
- Följdprovningar är en betydande kritisk faktor som kanske underskattas av projektorganisationen. Man bör så långt möjligt ta höjd för det i sin projektplanering. Följdprovningarna kan leda till kapacitetsbrist hos kommunen. Förutsättningarna att ge stöd till kommuner som ”drabbas” av stora infrastrukturprojekt kan behöva utredas.
- MKB kan identifiera hinder och lyfta viktiga frågor tidigt i processen som annars kan utgöra överraskningar och hinder i den fortsatta planeringen. Hur djupt man ska gå i frågorna i MKB respektive i projekteringen är en avvägningsfråga. I projekteringen kan man behöva ett visst utrymme när det gäller val av åtgärder.
- I större projekt kan särskilda miljöteknikmöten ge stöttning åt projektledaren som ofta är generallist
- Miljöspecialisterna bör tillämpa ett arbete i ett projekts olika skeden (från ax till limpa) för att få förståelse för vad som fungerar i MKB
- I upphandlingen av konsulter bör man beakta att överföring av kunskap och erfarenhet mellan olika skeden kan vara ett problem
- Om de olika teknikslagen ses som jämbördiga intressen kan integreringen av miljöaspekter i planeringen genom MKB fungera. Det finns en risk att konsulter ”står vid sidan av” om man inte utvecklar arbetssätt som inkluderar dem. Hur upphandlingen sker och på vilket sätt Trafikverket håller samman de olika planeringsskedena och miljökompetensen i projektet är viktiga faktorer för det.

forts

- Samråden har stor betydelse för att integrera miljöaspekter och för att bidra till delaktighet i planeringsprocessen
- Miljöintegrering och samråd är syften som inte är unika för MKB. Att man inte kan se ”vad som är vad” kan tyda på en integrerad process. MKB är viktig för hur den interna processen fungerar, inte bara utåt. Samråd är viktigt för att stimulera integrationen av miljöaspekter.
- Arbetsplanens MKB kan användas som underlag till MKB för detaljplan men man bör vara uppmärksam på att de har olika fokus och syfte.
- Det är viktigt att man tydligt håller isär att MKB står för förslag till åtgärder och att det av arbetsplanen ska framgå vilka åtgärder man åtar sig att genomföra.
- Uppföljningen av de skadebegränsade åtgärder man genomför bör utvecklas

Några mer generella iakttagelser:

- Den kommunala planeringen bör bedrivas med integritet och om samordningen drivs för långt kan det finnas risk för trovärdighetsproblem.
- Skillnaden mellan länsstyrelsernas resurser och kompetens kan vara betydande
- Bristande kompetens och erfarenhet hos konsulter är vanligt. Kvalitetsaspekterna borde ges större vikt i upphandlingen.

7.6.2 Boverkets reflektioner över samordnad planering i Ale kommun

Bana Väg i Väst – sträckan genom Ale kommun – ingår i Boverkets exempelsamling från 2009 om samordningen mellan infrastrukturplanering och kommunal fysisk planering⁷³. Boverket drar liknande slutsatser som vi gör i vår fallstudie.

- Vägverket, Banverket och kommunen har haft en samordnad projektorganisation.
- Kommunen har drivit på processen och avsatt stora personella resurser.
- Samråden har genomförts kontinuerligt.
- Inlösenfrågorna har lösts genom att upprätta kommunala detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap.
- Finansieringen av projektet var tidigt färdigdiskuterad och beslutad.
- MKB-arbetet har tillåtits påverka planerna.
- Ett gestaltungsprogram som har behandlat såväl infrastrukturen som sådan som mötet med tätorterna, har redan från början påverkat projektet.

Svårigheter som tas upp i Boverkets reflektioner över exemplet gäller bland annat miljöförutsättningarna på platsen. Stora områden var geologiskt instabila och det fanns problem med

⁷³ Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar – exempel och reflektioner. Boverket 2009.

förorenad mark. Bullerstörningar från befintlig väg och järnväg var ett problem. Älvdalen har en ömtålig landskapsbild. Att bredda trafikstråket accentuerade alla dessa frågor under planeringsprocessen.

7.7 Vägen till en väg

Forskaren Vicki Johansson vid Göteborgs Universitet har studerat beslutspraktiker i samband med Bana Väg i Väst. Hennes empiriska studier omfattar Trafikverkets (Vägverkets) arbete med att ta fram arbetsplaner och bygghandlingar för Rv 45, delsträckorna Älvängen-Alvhem och Alvhem-Kärre. I boken ”Vägen till en väg”⁷⁴ analyserar hon beslutspraktiker kring identifiering, bedömning och hantering av risker i planerings- och byggnadsprocessen.

7.7.1 Riskhanteringsplaner och beslutspraktiker

När det gäller ”risk” konstaterar Vicki Johansson att det är ”*ett notoriskt svårfångat begrepp*”. Johansson har, utifrån de diskussioner som konkret förts i vägprojektet i samband med att en riskhanteringsplan upprättades, valt att dela in riskerna i tre huvudgrupper.

Den första gruppen kallar Johansson *systemrisk*. Här innefattas risker som orsakas av de ”system” som vägprojektet är beroende av. Exempel på risker som nämns inom denna grupp relaterar till priset på byggmaterial och miljödomstolens handläggningstider.

Den andra gruppen kallas *instruktionsrisk*. Sådana risker uppstår om Trafikverkets projektledning och konsulter agerar på ett sådant sätt att risker underskattas eller förbises. Det kan hända att saker ”faller mellan stolarna” eller att det finns fel i till exempel bygghandlingarna.

Den tredje huvudgruppen kallar Johansson för *följsamhetsrisk*. Med detta avses risker som uppstår på grund av svag följsamhet i förhållande till ”instruktioner”. Sådana risker kan exempelvis uppstå om entreprenören inte följer bygghandlingar, kanske eftersom man ”gör som brukar”.

Utifrån Trafikverkets/Vägverkets arbete med *riskhanteringsplanen* för det aktuella vägprojektet/-en har Johansson identifierat två beslutspraktiker som tillämpas i processen: Anpassningspraktiken respektive kontrollpraktiken.

Anpassningspraktiken är tillämpbar framför allt på systemrisk, dvs risker som är svåra att påverka. Det är svårt för projektet att påverka exempelvis miljödomstolens handläggning eller upphandlingsreglerna. En anpassningsstrategi kan, enligt Johansson, innebära att projektet försöker ”planera i förväg”, helt enkelt ligga ”steget före”. Ett alternativt, eller kompletterande sätt att hantera systemrisker skulle kunna vara att försöka kringgå regler o d.

Kontrollpraktiken är tillämplig på risker som har sin grund i hur projektorganisationen själv utför planering och projektering. Projektet kan utveckla rutiner och system för att minimera till exempel kunskapsluckor eller informationsbrist.

⁷⁴ Johansson, V. Vägen till en väg. Riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocessen. Boréa Bokförlag. 2011.

Tabell 9 Riskorsaker och beslutspraktiker enligt Johansson⁷⁵.

	Systemrisk	Instruktionsrisk	Följsamhetsrisk
Kontrollerbar?	Nej	Ja	Ja
Aktiverar?	Anpassningspraktik	Kontrollpraktik	Kontrollpraktik
Tekniker?	Antecipation	Interna kontroll- och incitamentsåtgärder	Externa kontroll- och incitamentsåtgärder

7.7.2 Samrådsprocess och riskhantering

Vicki Johansson intresserar sig en hel del för projektets samrådsprocess och hur risker hanteras där. Johansson konstaterar att samrådsprocessen kan leda till att projektet får tillgång till kunskap och information som annars inte hade blivit känd. På så sätt kan projektets effektivitet ökas samtidigt som legitimiteten gynnas. Samrådsprocessen har aktivt använts som *prognosverktyg*, hävdar Johansson. En av de största (enligt riskhanteringsplanen) riskerna var att arbetsplanen överklagas. Därför försökte projektorganisationen genom samrådet förutse vilka åtgärder som skulle kunna leda till att planen överklagas. Den kunskap som projektet fick genom detta hanterades principiellt på två sätt.

Den första övergripande strategin som Johansson identifierat kallar hon för *förhandlingsstrategin*. Denna strategi innebär att projektorganisationen försöker skapa enighet och förstärka förhandlingspositionen och, om skilda ståndpunkter kvarstår, förhandla om kompromisser eller kompensation i någon form. Johansson har också stött på metoder som syftar till att undvika förhandlingar. Som exempel tar fallet med synpunkter som länsstyrelsen haft på vägens sträckning. Här talar Johansson om att Trafikverket/Vägverket tillämpat ”*dimridåmetoden*”. Denna strategin, menar Johansson, innebär att projektet undviker att be samrådsaktören (länsstyrelsen) om behövliga klagor och att de manipulerar hanteringen av samrådssynpunkterna. Fallet med länsstyrelsen är ”*det enda övertydliga exemplet*” men Johansson menar att det finns fler situationer i projektet som liknar detta.

Den andra strategin som Johansson identifierar kallar hon *förplaneringsstrategin*. Denna strategi innebär att använder samrådsprocessen som underlag för att bestämma i vilka avseenden planeringen och projekteringen kan gå vidare med liten risk för överklagande o d. Förplaneringen består i att gå vidare med till exempel arbetsplan innan vägutredningen formellt har beslutats eller att påbörja bygghandlingsprojekteringen innan arbetsplanen vunnit laga kraft. Förplaneringsstrategin används för att vinna tid, och bygger på en bedömning (utifrån samrådet) av risken för så kallad förgävesprojektering.

7.7.3 Det femte körfältet

Under arbetsplaneskedet får projektorganisationen nya direktiv. Alternativa arbetsplaner ska tas fram. En plan ska omfatta med fyra körfält och en plan ska innehålla även ett femte

⁷⁵ Tabellen är hämtad från ”Vägen till en väg”, sid 149.

experimentkörfält. Under flera månader arbetar man med två projekteringsinriktningar samtidigt.

Det femte körfältet initieras av en brukargrupp med bland annat Volvo, Saab, Göteborgs stad, organisationen Test Site Sweden – men även Vägverkets ledning. Tanken var att skapa en verklig trafikmiljö för att testa innovationer inom transportsektorn. Förslagets ”ofärdiga” karaktär gjorde frågan svår att hantera – vilka experiment var det egentligen frågan om? Vilka fordon? Och var detta över huvud taget en väg i väglagens mening?

Att ett alternativ kastades in under pågående arbetsplanefas ställer till problem i processen på flera sätt. Projektorganisationen upplever det som svårt att samråda om det femte körfältet eftersom de själva har diffus kunskap om vad det ska användas till. Frågan dyker också om man ska göra omtag MKB-processen eller inte. Ska en ”ny” MKB-process till eller ska det femte körfältet endast redovisas i bilaga till den MKB-rapport som tas fram?

Nu blev det inget femte körfält, men exemplet visar att på hur beslutsutrymme och makt kan förskjutas under planeringsprocessens gång. Brukargruppen fick igång en projektering av det femte körfältet i ett sent skede. En förklaring kan vara att man hade tillgång till Vägverkets ledning. Projektorganisationens handlingsutrymme minskade och man blev tvungen att projektera, samråda om och riskbedöma ett komponent som man inte hade kontroll över.

7.7.4 Vägplanering – en fragmenterad process

Vicki Johansson drar utifrån sin studie av Bana Väg i Väst slutsatsen att vägplaneringsprocessen är fragmenterad. Trafikverket har visserligen ansvaret för planeringen av vägen, men andra myndigheter har också ansvar. Länsstyrelsen ska godkänna en del av processen och en del av beslutsunderlaget (miljökonsekvensbeskrivningen), berörda kommuner ska ta fram och fastställa nödvändiga detaljplaner och miljödomstolen ansvarar för följdprövningar.

I genomförandet medverkar såväl offentliga organisationer som Vägverket som privata aktörer i form av konsulter och entreprenörer. Projektorganisationen är tillfällig och, naturligt nog, inriktad på att förverkliga sitt uppdrag, oftast att implementera projektet. Detta leder sammantaget till fokus på projektrisker – risker som hotar projektets genomförande inklusive fördyringar och förseningar.

8 SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Inom ramen för FUD-projektet har dels litteraturstudier gjorts, dels har två fallstudier genomförts. Utgångspunkter för att analyser av litteraturen – forskning, utredningar, förslag – och av fallstudierna har formulerats av projektgruppen tillsammans med de fem personerna i Trafikverkets fokusgrupp. Vidare har en workshop kring FUD-projektets resultat genomförts. I workshopen deltog ca 30 personer från Trafikverket.

Något förenklat kan man säga att litteraturstudien behandlar analyser och förslag som syftar till att förändra planeringssystemen, medan fallstudier och workshop fokuserar på att brister och förbättringspotential i nuvarande planeringssystem.

8.1 Planeringens eviga frågor

”Det är också bra med människor som tänker långsamt. Det är bra i planerings-sammanhang”⁷⁶

I kapitel 2 presenterar vi fyra idealtyper av förhållningssätt till planering: Teknokratisk planering, kommunikativ planering, ekonomistiskt respektive realpolitiskt synsätt. Denna typologi speglar, menar vi, strömningar som på olika sätt och från tid till annan påverkar planeringspraktiken. I ett vidare perspektiv speglar dessa förhållningssätt till planeringen synen på grundläggande ting som demokrati, makt, ekonomi, politik, osv.

Synen på vad som är ”effektiv” planering är förstås beroende av betraktarens inställning till dessa grundläggande förhållningssätt. På det sättet är frågan om effektiv planering en evig fråga om konkurrerande planeringsideal snarare än en fråga om samordning och rationalisering av planeringsprocedurer.

Med tanke på planeringsteoretiska perspektiv är det kanske överraskande att få av de som lagt förslag till att reformera planering och MKB-tillämpning uppehåller sig vid frågor om planeringens syfte, mål och medel. Det tycks istället som uppfattningen att effektivare = snabbare är tämligen utbredd. Om så är fallet kan det kanske förklaras av den – förmodligen berättigade – frustration över långa ledtider och dubbla eller flerdubbla processer som verkar ligga i botten av många analyser och förslag av infrastrukturplaneringen. I sammanhanget ska det noteras att Transportinfrastrukturkommittén dock avlossar ett ”statement” om synen på planering – låt vara att snabbare processer även här verkar vara det viktigaste.

I det stora hela pekar förslagen och diskussionen om effektivare infrastrukturplanering mot ett rationellt, teknokratiskt förhållningssätt – till exempel genom medfinansieringsutredningens och Transportinfrastrukturkommitténs förslag om åtgärdsval, att man ska bestämma sig för ”att” och sedan använda den fysiska planeringen för att bestämma ”hur”, som en genomförandeinriktad process. Kommunikation, dialog, rättssäkerhet, miljöhänsyn m m framstår här som restriktioner i den rationalistiska planeringen. Inom planeringspraktiken väcks dock frågor om nyttan med exempelvis dialogprojekt (som i fallet Norrtälje) och relationen mellan lokal demokrati och nationell politik (som i fallet Ostlänken).

⁷⁶ Citat från en av respondenterna i fallstudien om Bana Väg i Väst.

Frågan om effektiv MKB-tillämpning kan betraktas som en fråga om vilken sorts planering man vill ha och den internationella tillämpningen av MKB kan betraktas som rationalistisk. Samtidigt finns det personer – forskare såväl som praktiker – som hävdar att MKB står för ett kommunikativt och ”demokratiskt” sätt att se på planering. Med den utgångspunkten kan effektiv MKB-tillämpning kanske innebära att miljökonsekvensbeskrivning tillför kommunikativa element i planeringen – som en motvikt till exempelvis en teknokratisk planering. Frågan om miljökonsekvensbeskrivningars roll är särskilt intressant om förslagen om en sammanhållen fysisk planeringsprocess genomförs. I en sådan process kan man tänka sig att MKB tillför just ett stegvis och iterativt arbetssätt, i alla fall för de projekt som bedöms kunna medföra så kallad betydande påverkan på miljön.

8.2 Planeringssystemen och deras inbördes relation

”En stor akilleshäla i projektet var brist på finansiering som försenade projektet upp till kanske tre år”⁷⁷

Det ska noteras att vi här talar om planeringssystem i pluralis. Anledningen är dels att vi menar att man kan betrakta den ekonomiska planeringen som en planering (delvis) skild från den fysiska planeringen. Den fysiska planeringen kan också sägas skilja sig åt mellan väg och järnväg, särskilt i ett historiskt perspektiv. Den fysiska planeringen för ett infrastrukturprojekt berörs också (oftast) såväl Trafikverkets planering enligt väglagen eller banlagen som berörda kommuners planering enligt plan- och bygglagen, PBL. Ytterligare en systemaspekt utgörs av den tillståndsprövning eller motsvarande som främst sker enligt miljöbalkens regler om naturhänsyn, vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Utifrån litteraturstudien kan vi se att ingen forskare eller myndighet har ägnat sig åt att studera funktionen i planeringssystemen som helhet. Transportinfrastrukturkommittén är kanske de som tagit det största greppet. De fokuserar – liksom vi gör i detta FUD-projekt – på den fysiska planeringsprocesserna men kommitténs arbete berör också kopplingen till den ekonomiska planeringen och betydelsen av prövningssystemen. Inte heller vi studerar alltså infrastrukturplaneringen utifrån ett helhetsperspektiv. Fokus ligger på den fysiska planeringen. Samtidigt visar våra två fallstudier betydelsen av de planeringsprocesser som ligger utanför den fysiska planeringen.

För riksväg 76 vid Norrtälje ser vi att projektet åker in och ut i den ekonomiska planeringen och att det är ett viktigt skäl till långa ledtiderna. För Bana Väg i Väst är situationen på sätt och vis den motsatta. Regional och nationell förankring leder till enighet och en följsam planeringsprocess. Under den workshop som genomfördes kring resultatet av FUD-projektet betonades också betydelsen av kontinuitet m m i den ekonomiska planeringen. Vi noterar att det nu har lagts förslag – av den så kallade medfinansieringsutredningen och av Transportinfrastrukturkommittén – som innebär en närmare koppling mellan ekonomisk och fysisk planering. Om förslagen går igenom kan det innebära att avgörande beslut om projektens vara eller icke vara tas inom ramen för den ekonomiska planeringen och att den fysiska planeringen därmed blir mera genomförandeinriktad. Detta kan innebära att den ”ryckighet” som förekommer i fysisk planering på grund av växlande besked om finansiering inte blir lika vanlig.

⁷⁷ Citat från en av respondenterna i fallstudien om riksväg 76.

Förslagen om att stärka kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering innebär också att projektbeslut tas tidigare och i ett annat sammanhang än idag. Avsikten är ju att det så kallade åtgärdsvalet ska göras inom den ekonomiska planeringen, dvs i en helt annan kontext än den lagreglerade fysiska planeringsprocess där det idag sker. Här finns osäkerheter om den närmare processen för detta, exempelvis när det gäller hur reglerna (EG-direktivet) om miljökonsekvensbeskrivning ska tillämpas och hur avvägningen mellan statliga intressen ska göras.

Det finns generella frågetecken kring hur transparens och demokratiskt inflytande ska ges utrymme i processen kring åtgärdsvalet. Frågan är också hur den fysiska planeringen och miljöprövning av infrastrukturprojekt påverkas i system med tidiga åtgärdsval och eventuellt med Riksdagsbeslut kring stora infrastrukturprojekt. En tredje osäkerhet gäller hur medfinansiering eller annan alternativ finansiering av projekten kan komma att påverka den fysiska planeringen.

En annan stor fråga gäller samspelet mellan å ena sidan åtgärdsval och Trafikverkets fysiska planering och, å andra sidan, kommunernas fysiska planering enligt plan- och bygglagen, PBL. Den ”nya” PBL som trätt i kraft under 2011 innebär ingen revolution på området. Det verkar som om frivillig samverkan och samordning av planeringsprocesser i tid, rum och sak även i fortsättningen är viktig för att ta hand om infrastrukturprojekten och deras följdverkningar – ungefär som i fallet med Bana Väg i Väst kanhända. En osäkerhet här gäller förslagen om att projekt av ”samhällsbyggnadskaraktär” är särskilt relevanta för Riksdagen att fatta beslut om. Vilken rätts- och styrverkan, till exempel över kommunernas självbestämmande tänker man sig att sådana beslut ska ha?

Regional fysisk planering saknas idag i alla regioner utom Stockholm. Samtidigt är många angelägna infrastrukturprojekt, om inte av nationell karaktär så av stor regional betydelse. Hänvisningar sker till regionala utvecklingsplaneringen som en möjlighet att utveckla en samlad regional diskussion kring utveckling av transportinfrastrukturen. Osäkerheter kring regionreformer påverkar denna fråga.

När det gäller relationen mellan Trafikverkets fysiska planering och miljöprövning av olika verksamheter som är förknippade med infrastrukturprojekten ser vi inte att några förslag till större förändringar har lagts. Detta är en fråga som vi anser vara av en sådan vikt att den bör studeras vidare. Transportinfrastrukturkommittén har nosat på frågan och deras slutsatser bekräftar vikten av frågan, liksom vår egen fallstudie om Bana Väg i Väst.

8.3 Bättre planering redan idag!

”Egentligen skulle inte trafikverket få bygga väg/järnväg om man inte har med sig varje kommun. Kommunen har ju planmonopol och du kan inte bygga utan kommunens medgivande så varför inte samarbeta direkt.”⁷⁸

Förslagen om ändringar i planeringssystemen duggar tätt. Samtidigt pekar vår studie på att mycket av planeringspraktiken beror på Trafikverkets egna beslut, rutiner och traditioner – inte alls bara på regler o d som styrs utifrån.

⁷⁸ Citat från en av respondenterna i fallstudien om Bana Väg i Väst.

Detta kan till exempel gälla:

- Entreprenadformer
- Upphandlingsformer
- Projektorganisation
- Överlämnade mellan planering och förvaltning
- Samarbete med kommuner och andra aktörer
- Attityder och traditioner

Till att börja med finns från april 2010 ett gemensamt Trafikverk. Detta öppnar inte formella utan även praktiska möjligheter till samplanering mellan trafikslagen, något som exempelvis uppmärksammades av deltagarna i den workshop som anordnades inom ramen för FUD-projektet. Bättre möjligheter att tillämpa fyrstegsprincipen, var en viktig förhoppning som formulerades vid workshopen.

Båda våra fallstudier pekar på att en hög grad av samordning mellan infrastrukturplaneringen och kommunens fysiska planering leder till en resurseffektiv planeringsprocess och till kortare ledtider. Samordningen gör att de transportpolitiska målen kan samordnas med kommunens planeringsmål, samtidigt som skillnader i fokus m m i de olika planeringsprocesserna kan tydliggöras. Att praktiskt samordna planeringsprocessen underlättar också för kommuninnevärnans förståelse och möjligheter till inflytande.

Trafikverkens och kommunernas planering har förstås olika fokus. Att försöka ta fram en gemensam målbild är viktigt, men det är också viktigt konkretisera målen efterhand och också att koppla planeringen till exempelvis hur följdinvesteringar ska finansieras. Om kommunen medfinansierar kanske detta innebär att misstankar om att man ”köper” en viss lösning – medfinansiering får inte innebära en ”beställning” av ett resultat eller åtgärd.

Den kan alltså finnas risk för trovärdighetsproblem. Långa ledtider kan göra att transparensen i besluten blir låg och tidsfaktorn kan på så sätt motverka en öppen planeringsprocess. För att skapa ett förtroende för planeringen kan samrådsprocessen vara en nyckelfaktor. I projektet Riksväg 76 bedrivs ett särskilt dialogprojekt som gynnade förtroendet för aktörerna och för projektet – trots långa ledtider i den planeringen. Kontinuerlig återkoppling i samrådsammanhang är viktigt, liksom en rak och tydlig kommunikation kring projektets syften och mål. Detta möjliggör att eventuella skenalternativ i diskussionen identifieras. Planeringens trovärdighet stärks också av beslutsunderlagets aktualitet och relevans, till exempel miljökonsekvensbeskrivningen.

Kontinuiteten i projektorganisationen är också en framgångsfaktor. Detta visar bland annat projektet Riksväg 76 som haft samma projektledare i många år och genom i princip alla skeden. Här spelar organisations- och upphandlingsformer stor roll. Ingen kan garantera kontinuitet men projektorganisation och upphandling av konsulter kan läggas upp så att förutsättningarna för blir så gynnsamma som möjligt.

Kapacitetsbrist och aktörers olika resurser är ett återkommande tema när det gäller möjligheter till förbättringar inom ramen befintliga planeringssystem. Detta är en realitet, och även

om Trafikverket spänner musklerna kan andra aktörer, inte minst länsstyrelse, miljödomstol och berörda kommuner ha varierande resurser att sätta in. Det är dock vårt intryck att projektorganisationer inte alltid "tar höjd" för exempelvis följdprovningar – att en vattendom kan ta 1,5 år, som en deltagarna på workshopen påpekade.

8.4 Bättre planering med MKB?

*"Man kan få för sig att vissa MKB omfattar hela Sverige. Det är inte bra för trovärdigheten och den riskerar att bli urvattnad."*⁷⁹

Vi menar, bland annat utifrån fallstudien kring Bana Väg i Väst, att MKB kan identifiera hinder och lyfta fram viktiga frågor tidigt i processen – förhållanden som annars kan utgöra överraskningar och hinder i den fortsatta planeringen. Detta betyder inte att alla planeringsprocesser kring infrastruktur med självklarhet gynnas av en MKB-process. Det finns anledning att överväga Transportinfrastrukturkommitténs och miljödepartementets förslag om att endast projekt med risk för betydande (negativ) miljöpåverkan ska omfattas av miljökonsekvensbeskrivning. En reformering av MKB-systemet är sannolikt nödvändigt, dock är det viktigt att beslut grundas på en helhetssyn på styrmedel för att integrera miljöhänsyn, inte bara på ett regelförenklingsperspektiv.

Syftena är inte unika för MKB. Även i övrigt i planeringen i sig ställs förstås krav på miljöintegrering, samråd m m. Att systematiskt redovisa alternativ och deras konsekvenser framstår ibland som den största skillnaden (i processen) jämfört med "vanlig planering". I en framtid med – eventuellt – en sammanhållen planeringsprocess i enlighet med Transportinfrastrukturkommitténs förslag framstår MKB som särskilt viktig – som ryggrad i hela planeringsprocessen men också som ersättning för utredningsskedet och för transparensen kring de viktiga val av lokalisering o d som görs där.

När det gäller planeringspraktiken ser vi att de professionella respondenterna i trafikverken och konsulter beskriver att om arbetet med MKB integreras och samspelar med andra teknikområden i den interna planeringsprocessen på ett bra sätt så leder det underförstått till att miljöaspekter integreras och påverkar projektet. Kommunala respondenter ger uttryck för en lite annan syn på hur miljöaspekter integreras genom att man tar upp att samrådsprocessen har varit centralt för att få bra lösningar i projektet även om man inte säger att det just är MKB som bidragit till det. Generellt betonar alla aktörer att den goda samverkan i projektet har bidragit till bra lösningar. Det är därför svårt att bedöma om det är krav på samråd i andra delar av planeringsprocessen och samverkan i stort som medför att miljöaspekter integreras eller om det är miljökonsekvensbeskrivningens egenskaper och krav på samrådsförfarande som ger möjlighet att påverka projektet.

Vi har också konstaterat att det går bra att "återanvända" infrastrukturplaneringens MKB (MKb för arbetsplan och järnvägsplan) för arbetet med miljökonsekvensbeskrivning i detaljplaner enligt plan- och bygglagen. Detta gäller förutsatt att detaljplanen någorlunda håller sig inom det område och till de frågor som infrastrukturprojektets MKB omfattar. Om att kommunen inte passar på att lösa andra planeringsfrågor i kommunen. Arbetsplanens MKB måste också matcha detaljplanen tidsmässigt.

⁷⁹ Citat från en av respondenterna i fallstudien om Bana Väg i Väst.

Bättre planering av transportinfrastruktur.

Referenser

Litteratur och andra skriftliga källor

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

Cars, G., Malmsten, B. och Tornberg, P. *Bana väg för infrastrukturen.* KTH 2009.

de Jong, J., Oscarsson, A och Lundmark, G. *Hur behandlas biologisk mångfald i MKB?* CBM:s skriftserie 11. Centrum för biologisk mångfald 2004.

Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg, SOU 2009:31.

Effektivare planering av vägar och järnvägar. SOU 2010:57.

Effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur. Kommittédirektiv 2009:16. Regeringskansliet 2009.

Effektivisering i fysisk planering – Förslag till åtgärder för effektivisering av processen för fysisk planering, med fokus på väg och järnväg i stadsmiljö. WSP (redaktör Modin A.) 2009.

Emmelin, L och Lerman, P. *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:09. Blekinge Tekniska Högskola 2004.

En effektivare miljöprövning. Prop 2004/2005:129.

Enklare lagregler om miljökonsekvensbeskrivning. Ds 2009:65.

Eriksson, K. och Tornberg, P. *Luckor i planeringsprocessen. Rapport från workshop på KTH 11 dec 2006.* Include 2007.

Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt. Prop 2008/09:35.

Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? Rapport 2005:11. SIKÅ 2005.

Får jag lov? Om planering och byggande. SOU 2005:77.

Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. N2010/1684/TE.

Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet. RiR 2010:27.

Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken. Redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutas av miljöprövningsdelegationerna. Rapport 5880. Naturvårdsverket 2008.

Hedlund, A och Kjellander, C. *MKB. Introduktion till miljökonsekvensbeskrivningar.* Studentlitteratur 2007.

Hedlund, A. och Johansson, V. *Miljökonsekvensbeskrivning. Aktörernas roller och betydelse.* Sveriges Lantbruksuniversitet 2008.

Hultén, J. *Investeringsplanering – från teknokrati till realpolitik*. Lunds universitet 2011. Bilaga till SOU 2011:49.

Hur har direktivet genomförts i medlemsstaterna? Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG), den 23 juni 2003).

Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. SOU 2009:74.

Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? RiR 2011:6.

Kulturmiljön som resurs. Hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Riksantikvarieämbetet 2007.

Lindblom, U. och Rodéhn, J. *MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006*. MKB-centrum SLU rapport 1/2008.

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur. RiR 2009:23.

Miljöbalk. Prop 1997/98:45.

Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar – handbok metodik. Trafikverket publ 2011:090.

Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken. RRV 1996:29, Riksrevisionsverket 1996.

Miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt. Vägverkets publikation 2007:40.

Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet. Rapport 2006:1. NUTEK 2006.

Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. Slutbetänkande av Miljöprocessutredningen. SOU 2009:45.

Regeringsuppdrag att lämna nytt förslag till planeringssystem för transportinfrastruktur – 15 oktober 2009

Schmidtbauer Crona, J. *Utvärdering av miljöbedömning i åtgärdsplaneringen*. Trafikverket 2010.

Schmidtbauer Crona, J., Antonsson, H., Folkesson, L., Blomqvist, G., Balfors, B. *Blev det som det var tänkt? En internationell kunskapsöversikt om miljöuppföljning av väg- och järnvägsprojekt*. VTI Meddelande 942. VTI 2003.

Söderbaum, P. *Beslutsunderlag – ensidiga eller allsidiga utredningar?* Nya Doxa 1986.

Tidigt samråd i MKB-arbetet – en effektiv process? Rapport till Naturvårdsverket om effektiviteten i det tidiga samrådet inom MKB. Inregia AB 2002.

Tilläggsdirektiv till miljöprocessutredningen (M 2007:04) den 20 december 2007. Dir 2007:184.

Wallentinus, H-G (red.). *MKB. Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Studentlitteratur 2007.

Vidareutveckling av miljöbedömningsmetod. Remissutgåva 2011-04-11. Trafikverket 2011.

Vägverket, Banverket och miljön. Riksdagens revisorer. Rapport 1998/99:06. Riksdagen 1999.

Wänström, J. Samråd om Ostlänken. Raka spåret mot bättre demokrati? Arkiv förlag 2009.

Wärnbäck, A. Cumulative Effects in Swedish Impact Assessment Practice. Swedish EIA Centre. Department of Urban and Rural Development. Report 3/2007. Licentiate Thesis.