



SLU:s yttrande över Betänkandet Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57)

(dnr N2010/5737/TE)

Sammanfattning av SLU:s synpunkter

SLU anser att många av kommitténs förslag är bra och ändamålsenliga, dessa förslag kommenteras inte i yttrandet. I yttrandet fokuserar SLU på följande fyra områden:

- Kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering
- Förslaget om en sammanhållen fysisk planeringsprocess
- Tillåtlighetsprövningen
- Miljökonsekvensbeskrivningar och deras tillämpning

Sammanfattningsvis anser SLU att kommitténs förslag om en sammanhållen fysisk planeringsprocess, färre tillåtlighetsprövningar och MKB i undantagsfall sammantaget innebär en påtaglig risk för minskad insyn samtidigt som risken för onödig projektering och omtag ökar. På det sättet finns en uppenbar risk att effektiviteten i planeringen inte ökar, inte heller med utgångspunkt från den principiella syn på planeringsprocessen som kommittén själva redovisar. SLU vill därför lämna några förslag för vidare utredning:

- Åtgärdsval kan inte göras frikopplat från den fysiska planeringen. Om åtgärdsval, som kommittén förutsätter, införs i den ekonomiska planeringen bör förstudieinstitutet trots detta finnas kvar som en möjlighet i den fysiska planeringen.
- Vägutredning och järnvägsutredning bör finnas kvar som formaliserat skede i den fysiska planeringsprocessen, med samma utgångspunkt som nu (alternativval).
- Förutsatt att väg-/järnvägsutredning behålls kan regeringens tillåtlighetsprövning inskränkas på det sätt som kommittén föreslår.
- För tidiga skeden i planeringen, inklusive väg- och järnvägsutredning bör miljöbalkens regler om miljöbedömning av planer och program tillämpas.

- Tillämpningen av projekt-MKB kan begränsas till att omfatta projekt som riskerar att medföra betydande miljöpåverkan. Detta förutsätter dock att andra regler om miljöhänsyn utvärderas och ses över. Det är också viktigt att begreppet betydande miljöpåverkan ges en entydig betydelse och användning i MKB-systemet.

I avsnitten nedan redovisas SLU:s synpunkter närmare, liksom motiven till ovanstående förslag.

Avsnitt 4 Kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering (från s. 101)

Kommittén förutsätter att det i den ekonomiska planeringen kommer att ingå en förberedande studie som innebär en transportslagsövergripande analys och en tillämpning av fyrstegsprincipen. Ett sådant förslag – om så kallat åtgärdsval – har också lagts av Trafikverket i februari 2010 inom ramen för ett regeringsuppdrag. Förslaget utreds nu vidare och besked väntas sommaren 2011.

Kommittén betonar att den förberedande studien, åtgärdsvalet, inte får ges karaktären av ett nytt skede i den fysiska planeringen. Det finns emellertid ett intrikat samspel mellan fysisk och ekonomisk planering som SLU menar kan vara svårt att förena med idén om ett åtgärdsval som är frikopplat från fysisk planering. Om åtgärdsvalet kan kunna fungera som underlag till ekonomisk planering i form av investeringsprogram måste både nyttan och kostnaden för åtgärder som tas med i sådana program kunna bedömas. Detta, menar vi, är i många fall svårt utan någon form av fysisk planering. Om den fysiska planeringen ska styras av den ekonomiska planeringen befarar vi att det i praktiken i många fall kommer att finnas behov av att bekräfta eller fördjupa åtgärdsvalet i samband med att den sammanhållna planeringsprocessen startar. Detta behov påverkas inte minst av att det kan finnas ett flerårigt tidsglapp mellan åtgärdsval i ekonomiska planeringen och starten av den fysiska planeringsprocessen. SLU anser med andra ord att det i många fall kommer att finnas behov av ett förstudieskede eller ett idéskede i den fysiska planeringen. Det vore därför ändamålsenligt om förstudieinstitutet fanns kvar, men att behovet av förstudie bedömdes från fall till fall.

Avsnitt 6, 8 En sammanhållen fysisk planeringsprocess (s. 125 samt s. 191)

Att framställa planeringsprocessen som en enda sammanhållen process ger möjligheter till flexibilitet och anpassning men ger också ett intryck av planeringen som en ”svart låda”. Denna svarta låda innehåller i realiteten ett antal viktiga beslutssteg, samtidigt som det blir godtyckligt vilka analyser som görs, vilka beslutsunderlag som tas fram och hur dialog och samråd utformas. Sammantaget anser SLU att förslaget innebär en påtaglig risk för minskad insyn för de som står utanför processen samtidigt som risken för onödig projektering och omtag ökar. I sammanhanget ska det noteras att planeringsprocessen för vägåtgärder tidigare var sammanhållen ungefär på det sätt som nu föreslås. Skedena ”förstudie” och ”vägutredning” infördes då till att börja med informellt, innan de så småningom institutionaliserades genom lagregler. SLU anser att planeringspraktiken under de senaste decennierna tydligt har

visat på behov av en stegvis och tydlig process, där ansvaret för olika beslut och deras konsekvenser är av central betydelse. Dessa behov tillgodoses inte självklart genom den föreslagna sammanhållna planeringsprocessen.

Med förslaget till sammanhållen process tror vi att fokus hamnar på planskedet och den slutliga tillståndsprövningen. SLU anser att detta sker på bekostnad av det som idag motsvarar utredningsskedet, ett skede som åtminstone för nyinvesteringar och större ombyggnader framstår som avgörande i planeringsprocessen. Underlag och beslut om alternativ måste både förankras och vara tydliga för externa aktörer och intressenter. Omfattande analyser och förankring behövs också för att minimera risken för kostsamma och tidsödande omtag i senare skeden av planeringsprocessen. Med tanke på såväl funktionen i trafiksystemet som planeringsprocessens effektivitet och omvärldens behov, framstår skedet ”feasibility study” – väg- och järnvägsutredning – som särskilt viktigt.

SLU vill påpeka (enligt ovan), att förstudieinstitutet bör finnas kvar, men att behovet av en förstudie kan bedömas från fall till fall. När det gäller utredning för väg respektive järnväg fyller detta absolut ett syfte och bör finnas kvar med i stort sett samma kriterier som i dag (d.v.s. att utredning genomförs när val av alternativ behöver göras). Utredning, kanske också förstudie, behöver kopplas till ett förfarande med miljöbedömning. Här anser SLU att miljöbalkens regler om miljöbedömning av planer och program passar bättre än projekt-MKB.

Kommitténs uppdrag koncentrerar sig enligt kapitel 8 till den fysiska planeringen och omfattar inte efterföljande prövningar. Eftersom kommittén själv konstaterar att det stora antalet ärenden har stor betydelse för tiden fram till färdig anläggning, lägger man några förslag om att pröva vissa ärenden redan i samband med arbetsplanen bl.a. minskning av bygglovs- och samrådsplikten. SLU:s egna studier av planeringspraktiken visar samma sak, att det stora antalet följdprövningar kan ha betydelse för tidsåtgången. Detta gäller inte minst i de fall kommunen har ansvar för myndighetsutövningen bl.a. därför att kommunen inte resursmässigt har möjlighet att hantera det stora antal ärenden det ofta blir fråga om i stora infrastrukturprojekt. Även om kommitténs uppdrag begränsar sig till den fysiska planeringen vill SLU understryka vikten av att frågan om att i större utsträckning kunna pröva ärenden som är en följd av infrastrukturprojekt i samband med arbetsplanen, utreds vidare.

Avsnitt 7 Tillåtlighetsprövning (s. 167)

Kommitténs förslag innebär att tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken kap 17 endast ska ske efter regeringens förbehåll. SLU kan instämma i det förslaget under förutsättning att motsvarande skeden och beslut i den sammanhållna processen tydliggörs, till exempel genom att väg-/järnvägsutredning behålls som ett formaliserat skede. De argument i prop. 1997/98:45 (del 1, s. 446) som kommittén hänvisar till i avsnitt 7.5 när det gäller behovet av tillåtlighetsprövning motsäger, menar SLU, den långtgående avreglering av planeringsprocessen som föreslås: Att både ta bort förstudie och utredning samtidigt som tillåtlighetsprövning görs av färre projekt.

Kommittén antyder att det i tillåtlighetsprövningen finns möjligheter till ”politisk styrning”. SLU vill här betona att tillåtlighetsprövningen i första hand är en lagreglerad prövning där regeringen har till uppgift att tillämpa miljöbalkens bestämmelser i bland annat kap 1 och kap 2. Detta konstaterande är viktigt och också en bakgrund till varför SLU invänder sig mot förslaget att Trafikverket (och eventuella andra infrastrukturbyggare) ska rangordna alternativ inför tillåtlighetsprövningen. Den fysiska planeringen innebär att Trafikverkets arbete bl.a. ska vara inriktat på att identifiera ”bästa plats” (givet att platsen är lämplig) i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken kap 2. Det är kanske teoretiskt tänkbart men det fungerar knappast i praktiken att två platser (exempelvis korridorer, sträckningsalternativ) skulle kunna kvalificera sig som likvärdiga på den här punkten. Det torde på motsvarande sätt inte vara möjligt för regeringen att ge tillåtlighet till mer än ett alternativ. SLU menar att tillåtlighetsprövning ska föregås av en planering och projektutveckling som tar stöd i miljöbalken och där Trafikverket, som i vilken annan prövning som helst, ska ansöka om tillåtlighet för den lösning som man bäst anser uppfyller miljöbalkens regler i 1 kap och 2 kap. Att rangordna alternativ innebär i det sammanhanget att prövningsmyndigheten (regeringen) också ska fungera som planerare och verksamhetsutövare – två roller som svårligen kan förenas.

Avsnitt Miljökonsekvensbeskrivningar

Kommittén föreslår att miljökonsekvensbeskrivning, MKB, endast ska göras för infrastrukturprojekt som riskerar att medföra så kallad betydande miljöpåverkan. Ett liknande förslag för andra verksamheter och åtgärder än infrastruktur har lämnats av Miljödepartementet under 2009 (DS 2009:65). SLU har tidigare yttrat sig över detta förslag.

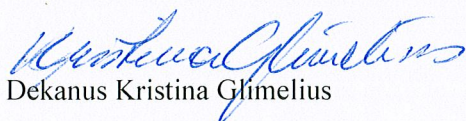
SLU anser det finns behov av att reformera MKB-systemet i Sverige. Detta är dock en fråga som vi menar behöver hanteras på ett samlat sätt. SLU gör ingen bedömning av behovet av minskad reglering när det gäller MKB, men vill framhålla att en viktig utgångspunkt för en sådan översyn bör vara att skapa verkningfulla instrument för att införliva miljöhänsyn i utvecklingen av verksamheter och beslutsfattande kring dessa. Detta innebär bland annat att MKB måste ses i sitt sammanhang, exempelvis utvärderas tillsammans med hänsyns- och procedurregler och andra mekanismer som siktar mot att säkerställa miljöhänsyn i planering och projektutveckling. Det är dessutom angeläget att MKB-systemet är konsistent och begripligt. Haltande reglering bör därför undvikas, exempelvis om ”betydande miljöpåverkan” har olika betydelser för MKB-tillämpning och verksamhetsutövares ansvar i relation till olika typer av verksamheter och åtgärder. Det vore med andra ord olyckligt om kommitténs förslag gällde för väg och järnväg men inte för andra åtgärder. När det gäller skeden som åtgärdsval och val av lokalisering (nuvarande utredningsskede) anser SLU att miljöbalkens regler om miljöbedömning av planer och program passar bättre än reglerna om projekt-MKB.

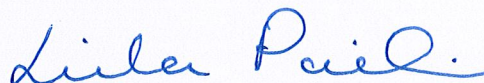
I kapitel 6 redovisar kommittén ett förslag om enklare förfarande i de fall detaljplan och väg-/järnvägsplan upprättas parallellt. Förslaget innebär att detaljplanens MKB (syftar både på förfarandet och dokumentet MKB som vi läser det) i vissa fall ska kunna användas för väg-

eller järnvägsplanen. Det är svårt att se vad förslaget innebär som inte är möjligt att tillämpa redan idag. Samma samrådsperiod och samrådsaktiviteter (till exempel möten) kan nyttjas för parallella prövningar som detaljplan (kap 9 samt kap 11) och prövning av väg- eller järnvägsplan. Givetvis förutsatt att krav på samrådsrets tillgodoses och att det av inbjudningar och annonser framgår vilka samråd det rör sig om o.s.v. När det gäller beslutsunderlag kan "samma" MKB-dokument (formellt sett är det olika dokument) nyttjas för olika processer om bara innehållskraven tillgodoses. SLU drar slutsatsen att det inte finns formella hinder för det som anges i förslaget (däremot finns det ofta praktiska svårigheter). Av texten får man också intrycket av att detaljplanen föregår väg- eller järnvägsplanen samt att förslaget inte kan avse MKB för prövning av exempelvis vattenverksamhet. Så är det givetvis inte.

Beslut om innehållet i detta yttrande har, efter delegation från rektor, fattats av dekanus vid fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap efter föredragning av remisshandläggare Linda Paavilainen.

Svaret har utarbetats av föreståndare Anders Hedlund, utredare Ulf Lindblom och handläggare Tabita Gröndal, samtliga vid centrum för miljökonsekvensbeskrivning (MKB-centrum), institutionen för stad och land.


Dekanus Kristina Glimelius



Remisshandläggare Linda Paavilainen

