
Tillstånd till byggande av järnväg – förslag till nytt prövningsförfarande

*En rapport av
Advokat Madeleine Lilliehök
Mars 2021*

ADVOKATFIRMAN
LILLIEHÖÖK



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	3
BAKGRUND	5
STRUKTUREN PÅ DAGENS PRÖVNINGSFÖRFARANDE	6
PLAN OCH BYGGLAGEN	6
MILJÖBALKEN.....	6
LAGEN OM BYGGANDE AV JÄRNVÄG	7
UTREDNINGSFÖRFARANDET AVSEENDE JÄRNVÄGAR	7
ÅTGÄRDSVALSSTUDIE	7
FÖRSTUDIE.....	7
JÄRNVÄGSUTREDNING	7
JÄRNVÄGSPLAN	7
MILJÖBALKENS KAP 17 ANGÅENDE TILLÅTLIGHETSPRÖVNING	8
PRÖVNINGSINSTANSER OCH ÖVERPRÖVNING	8
LOKALISERINGSPRÖVNING	8
MILJÖKONSEKVENSBEDÖMNING.....	9
RIKSINTRESSEN	9
FÖRSLAG TILL HARMONISERING - ETT HARMONISERAT PRÖVNINGSFÖRFARANDE	10
MILJÖBALKEN SOM LAGSTIFTNINGSSKEDSTYCKE	10
EN PRÖVANDE MYNDIGHET	10
PRÖVNINGEN ENLIGT PBL	11
PRÖVNINGEN AV RIKSINTRESSEN	11
NATURA 2000-OMRÅDEN	12
PRÖVNINGEN AV JÄRNVÄGSPLAN	14
PRÖVNING MB KAP 22.....	15
INSTANSORDNING VID ÖVERPRÖVNING.....	15
REMISSFÖRFARANDET.....	15
REMISSINSTANSER OCH SAKÄGARE	15
KLAGORÄTT	16
KOPPLING TILL EU-RÄTTEN	16
FÖRDELAR MED ETT SAMLAT PRÖVNINGSFÖRFARANDE	16
SAMHÄLLSNYTTA	16
EN HARMONISERAD PROCESS	17
SYNERGIER MED SAMORDNAD PLANERING ENLIGT PBL OCH MB AVSEENDE RIKSINTRESSEN	17
PRÖVANDE MYNDIGHETER.....	17
RÄTTSSÄKERHETEN.....	18
BESLUTSUNDERLAGETS TRANSPARENS OCH KVALITÉ	18
STRATEGISK MILJÖBEDÖMNING, SPECIFIK MILJÖBEDÖMNING OCH MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING	19
REMISSINSTANSER.....	19
PROCESSEKONOMISKA KONSEKVENSER	20
PRÖVNINGSFÖRFARANDETS TIDSOMFATTNING.....	20
EXEMPEL; NYTT SAMLAT PRÖVNINGSFÖRFARANDE FÖR NYA STAMBANOR PÅ BROBANOR	21

Sammanfattning

Det regelverk som idag gäller avseende tillstånd till större infrastrukturanläggningar är omfattande och innebär prövningar enligt flera olika lagstiftningar och i olika instanser. Tillståndsprocessen blir därmed synnerligen resurskrävande och långdragen vilket i sin tur medför enorma kostnader för samhället. I flera infrastrukturprojekt har tillståndsprocessen tagit så lång tid att förutsättningar för projektet ändrats och projektet riskerar att inte bli genomfört. Den nuvarande tillståndsprocessen med dess parallella prövningar innebär även att prövningsinstanserna har mycket svårt att få en fullständig överblick över hela infrastrukturprojektet och dess miljökonsekvenser. Risk föreligger därmed att de olika besluten och domarna avseende projektet blir motstridiga vilket leder till att de blir svåra att efterleva av den/de entreprenörer som har att genomföra projektet. De ovannämnda bristerna i det nuvarande prövningsförfarandet -och i synnerhet svårigheterna med att skapa en "helhetssyn" över projekten - leder till en betydande rättsosäkerhet.

För drygt tio år sedan tillsattes en kommitté med uppdrag att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur (SOU 2010:57). I utredningen konstaterades de ovannämnda problemen och bristerna i prövningsförfarandet vid infrastrukturprojekt. Dessvärre ledde den offentliga utredningen inte till några nämnvärda förbättringar.

Den utredning som redovisas i denna rapport har till syfte att ge förslag till en samordnad och harmoniserad prövningsprocess för stora infrastrukturprojekt såsom nya stambanor på brobanor.

Utredningen har lett fram till ett förslag som innebär att tillståndsprövningen i stora infrastrukturprojekt sker genom en instansordning. Prövningen enligt samtlig aktuell lagstiftning - såsom Plan -och Bygglagen, Miljöbalken, Lagen om byggande av järnväg samt speciallagstiftning - sker av Mark-och Miljödomstol som första instans. Överprövning sker här efter av Mark-och Miljööverdomstolen och här efter Högsta Domstolen. Eftersom det är fråga om stora prövningsprocesser där domstolen har att hantera ett omfattande underlagsmaterial är det lämpligt att en av Sveriges Mark- och Miljödomstolar tilldelas resurser för att handlägga denna typ av ansökningar i de stora infrastrukturprojekten och att samtliga tillståndsprövningar av detta slag handläggs vid denna Miljödomstol. Därmed skapas enhetliga rutiner vilket minskar handläggningstiden. Om alla stora infrastrukturprojekt handläggs av samma Mark-och Miljödomstol uppnås sannolikt även en mer enhetlig bedömning av projekten dvs man uppnår en större rättssäkerhet.

Ett betydande problem vid prövning av stora infrastrukturprojekt är ofta de konflikter som uppstår mellan olika riksintressen. För att tillståndsprövningen i de aktuella stora infrastrukturprojekten skall kunna genomföras effektivt och inom rimlig tid krävs därför att riksintresset för kommunikation prioriteras. I det regeringsuppdrag avseende riksintressen som skall avrapporteras i slutet av 2021 ingår att förbättra definitionen av riksintresse och att minska antalet riksintresseanspråk. En avgörande fråga är hur en effektiv lagstiftning avseende

riksintressebedömningar kommer att konstrueras och hur lagstiftningen kan hanteras effektivt vid tillämpningen.

Sammanfattningsvis är det – som ovan nämnts - av avgörande betydelse för de stora infrastrukturprojekten att riksintresset kommunikation prioriteras framför andra motstående riksintressen.

En annan ”konflikt” som oftast måste hanteras i de stora infrastrukturprojekten är påverkan på Natura 2000-områden. Utgångspunkten beträffande påverkan på ett Natura 2000-område är att verksamheten som tillståndsprövas inte får ge upphov till skada på livsmiljö eller ge störning som på ett betydande sätt påverkar en art eller biotop som skall skyddas. Om inte skyddsåtgärder kan vidtas som innebär att betydande påverkan inte uppkommer vid genomförandet av projektet skall tillstånd till den sökta verksamheten som huvudregel inte meddelas. Det är därför mycket viktigt att alla Natura 2000-områden som kan påverkas av infrastrukturprojektet klarläggs i den inledande fasen av projektet. Detta för att man i ett tidigt skede skall kunna bedöma vilka kompensationsåtgärder som kan vidtas och - om det visar sig att sådana åtgärder inte kan vidtas på ett sätt som innebär att påverkan på det aktuella Natura 2000 - området kan accepteras - man därmed på ett tidigt stadiet i projektet kan flytta lokaliseringen av någon delsträcka av järnvägen. Den samlade bedömningen av de Natura 2000 - områden som kan komma att påverkas i ett projekt måste följaktligen vidtas i projektets inledande fas eftersom det medför stora kostnader och tidsfördröjning om det först i ett senare skede i projektet framkommer att det krävs ändring av någon del av järnvägens sträckning /järnvägskorridoren.

En samordning genom att hela prövningsförfarandet i stora infrastrukturprojekt läggs under Miljöbalken bör kunna ske genom den etablerade struktur som Miljöbalken medger. Miljöbalken omfattar nämligen redan ett stort antal områden som gäller infrastruktur. En harmonisering som innebär att prövning sker av Mark -och Miljödomstolen dvs prövning endast av en instans har många fördelar. Mark- och Miljödomstolen har nämligen redan en gedigen kompetens inom i princip alla relevanta områden som omfattar prövning av infrastruktur såsom tillåtlighet, lokalisering, miljöpåverkan och villkor, samhällsnyttobedömning, koppling till EU-rätt m.m. Därmed tillförsäkras rättssäkra prövningar.

En samlad tillståndsprocess i de stora infrastrukturprojekten innebär även enorma fördelar såväl kostnadsmässigt som tidsmässigt. Viktiga infrastrukturprojekt kan genomföras inom en överskådlig tid vilket inte minst är viktigt för vår miljö. En förutsättning är – som anförts ovan - dock att Sverige kan få till stånd att riksintresset avseende kommunikation prioriteras framför andra motstående riksintressen vid tillståndsprövningen av de stora infrastrukturprojekten. Med hänvisning till de aktuella projektens stora samhällsnytta – inte minst klimatnytta – är det rimligt att en sådan prioritering av riksintresset för kommunikation kan införas i svensk lagstiftning.

Förhoppningen är att denna rapport skall leda fram till att det genomförs en förändring i prövningsprocessen i infrastrukturprojekt vilken innebär att Sverige kan få fram nya stambanor i

närtid. Sist i rapporten återfinns ett exempel på hur tillståndsprocessen vid byggande av nya stambanor på brobanor skulle kunna genomföras genom ett nytt samordnat prövningsförfarande.

Bakgrund

Regelverken som omfattar tillstånd till infrastrukturanläggningar har tagits fram under lång tid och är idag omfattande. Tillståndsprocessen regleras av flera olika lagstiftningar och har många överlappande moment som resulterar i långa handläggningstider. De olika lagarnas överlappande bestämmelser ger inte nödvändigtvis en mer rättsäker tillståndsprocess utan innebär ofta motsatsen. De brister som föreligger med det nuvarande tillståndsförfarandet är bland annat följande:

- Rättsosäkerhet genom parallella processer/prövningar
- Omfattande prövningsunderlag genom att överlappande information krävs
- Bristande samordning mellan prövande instanser ger rättsosäkerhet och långa handläggningstider
- Delvis linjärt prövningsförfarande med långa handläggningstider
- Bristande transparens genom flera prövningsförfaranden och genom att prövningarna sker enligt olika lagstiftningar och av olika myndigheter
- Otydlig prioritering av riksintressen
- Planläggning av mark med stort kommunalt inflytande på statliga intressen
- Intresseavvägningar som inte är rationella
- Tillståndsprocesserna är enormt resurskrävande/medför mycket höga kostnader
- Instansordning med omfattande överprövningsmöjligheter ger långa handläggningstider
- Samhällsnyttor riskerar att gå förlorade p g a ett ineffektivt prövningsförfarande

Som anförts ovan vidtogs för drygt tio år sedan en stor offentlig utredning (SOU 2010:57) med målet att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur. Utredningen ledde dessvärre inte till några större förändringar i prövningsprocessen avseende de stora infrastrukturprojekten. De ovannämnda bristerna i processerna kvarstår således.

Strukturen på dagens prövningsförfarande

Plan och bygglagen

Plan och bygglagen¹ (PBL) som reglerar markanvändning tillkom 1987 och ger kommunerna ett starkt planmonopol. Den övergripande planeringen sker genom översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och program som inte är juridiskt bindande utan som utgör den viljeyttring som kommunen har för markanvändningen inom ett visst område. Den detaljerade markanvändningen regleras i detaljplaner som är juridiskt bindande. Ett tillstånd till en verksamhet som prövas enligt t ex Miljöbalkens 9 och 11 kap. eller Lagen om byggande av järnväg² (LBJ) får inte strida mot detaljplan. Härigenom har kommunerna ett stort inflytande vid planläggning men i praktiken reduceras detta inflytande väsentligt när det gäller planläggning avseende riksintressen – exempelvis riksintresset avseende kommunikation - genom den bevakning av riksintressen som Länsstyrelserna utövar och Länsstyrelsernas rätt att överpröva kommunala planer som strider mot något riksintresse.

Miljöbalken

Miljöbalken³ (MB) tillkom 1999 och innefattar bestämmelser som skall tillämpas vid tillåtlighets- och lokaliseringssprövning. MB reglerar även allmänna tillståndsfrågor i kap 9 och ett stort antal andra frågor som är relevanta i infrastrukturprojekt såsom krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB), miljökvalitetsnormer, riksintressen mm.

MB kap. 11 innefattar prövning av vattenverksamhet vilket är en verksamhet som ofta förekommer i infrastrukturprojekt genom anläggande av t ex broar, farleder, hamnar, bortledning av grundvatten, utsläpp av processvatten och vid tunneldrivning genom grundvattensänkningar och inläckande grundvatten mm.

MB innehåller – som ovan nämnts – bestämmelser avseende tillstånd och föreskriver villkor för anläggande och drift av olika typer av infrastruktur såsom:

- Större järnvägsprojekt
- Större vägprojekt
- Broar över vattendrag: för järnväg och väg
- Tunnlar: för järnväg, väg, avlopp, råvatten
- Flygplatser
- Hamnar, farleder, kanaler

¹ Plan och bygglag (2010:900)

² Lag om byggande av järnväg (1995:1649)

³ Miljöbalken (1998:808)

Lagen om byggande av järnväg

Den sektorslagstiftning som innefattar prövning av järnvägar - Lagen om byggande av järnväg (LBJ) - trädde i kraft 1996. Syftet med lagstiftningen vara att få till stånd en förbättrad planering och ett bättre planeringsunderlag, underlätta markåtkomst och skapa ett ändamålsenligt prövningsförfarande. LBJ kopplades till naturresurslagen⁴ (NRL) och PBL och ställer krav på upprättande av en järnvägsplan samt krav på MKB. Trafikverkets juridiska avdelning fastställer järnvägsplan i samråd med Länsstyrelse. Regeringen är överprövningsinstans.

Utredningsförfarandet avseende järnvägar

Åtgärdsvalsstudie

Inför en ny eller kompletterande investering i infrastruktur genomförs en åtgärdsvalsstudie (ÅVC) där tänkbara alternativ för att uppnå målen identifieras. En ÅVC utgör en bred studie där många alternativ granskas och bedöms, även Trafikverket "fyrstegsprincip" tillämpas, för att i nästa steg utmyнна i en förstudie.

Förstudie

Förstudien fördjupar ett avgränsat antal alternativ som förefaller de mest sannolika att gå vidare med och leder som regel fram till ett ytterligare begränsat antal alternativ.

Järnvägsutredning

Efter förstudien genomförs en ytterligare fördjupning där den närmare lokaliseringen och förutsättningarna och påverkan av de olika alternativen detaljstuderas. I denna fas remissbehandlas resultatet till berörda myndigheter och sakägare. Resultatet av denna utredning blir ett förslag vilket planeras att genomföras.

Järnvägsplan

Baserat på järnvägsutredningen utarbetas ett detaljerat underlag som ligger till grund för järnvägsplanen. Denna omfattar primärt delar av de aktuella miljöfrågorna, åtkomst av mark under byggtid och förväntade störningar under driftsfasen av infrastrukturen. Järnvägsplanen omfattar även vilka permanenta markanspråk som är aktuella.

Järnvägsplanen utarbetas i samråd med Länsstyrelse, ofta efter ett omfattande utredningsarbete. Planen går härefter ut på samråd och remissbehandlas innan planen fastställs. Järnvägsplanen prövas av Trafikverkets juridiska avdelning. Beslut om fastställelse av järnvägsplanen kan överklagas till Regeringen och därefter till Högsta Förvaltningsdomstolen.

⁴ Naturresurslagen (1987:12)

Miljöbalkens kap 17 angående tillåtlighetsprövning

Vissa särskilt definierade verksamheter kräver obligatorisk prövning av tillåtligheten. Dessa verksamheter är numera mycket få till antalet. Frågan om tillåtlighet ligger därmed inom ramen för tillämpning av den prövande myndigheten. För närvarande är det endast infrastrukturprojekt i form av allmänna farleder som omfattas av den obligatorisk prövningen enligt MB 17 kap. En kommunstyrelse kan begära en tillåtlighetsprövning av Regeringen men kommunernas möjlighet omfattar inte infrastrukturinvesteringar som järnvägar.

Prövningsinstanser och överprövning

Prövning av verksamheter enligt MB kap 9 görs av Mark- och miljödomstol som första instans för verksamheter angivna i Miljöprövningsförordningen⁵. Här återfinns vissa infrastrukturverksamheter.

Prövning av verksamheter enligt MB kap 11 omfattar vattenverksamhet⁶. I Miljöskyddsförordningens bilaga anges vilka verksamheter som omfattas och även här finns vissa infrastrukturverksamheter som kräver prövning enligt detta kapitel i MB. För vattenverksamhet som prövas i annan ordning t ex enligt Lagen om byggande av järnväg finns regler i MB⁶ hur rättskraften av dessa beslut skall hanteras inom ramen för prövningen enligt MB.

Lokaliseringsprövning

En fundamental del av tillståndsprövningen är prövningen av verksamhetens lokalisering. Detta är särskilt viktigt vid prövning av större infrastrukturprojekt då dessa typisk är omfattande till sin karaktär och ofta har påverkan på flera olika motstående intressen. Redan den tidigare Miljöskyddslagen (vilken trädde i kraft år 1969) föreskrev att "bästa plats med minsta intrång" skall väljas vid lokaliseringen av en verksamhet.

När det gäller infrastruktur är lokaliseringen rumsligt begränsad då den skall knyta samman ett antal punkter i den fysiska miljön. Det föreligger givetvis flera möjliga alternativ men dessa är begränsade och kan ofta rymmas i en korridor med ett begränsat antal alternativ. Detta gör att lokaliseringsprövningen kan göras mer ingående och mer resurser kan avsättas för denna del i tillståndsprövningen.

Genom den omständigheten att allmänna kommunikationer generellt utgör riksintresse i den fysiska planeringen enligt PBL är lokaliseringsfrågan dock till viss del mindre komplex än vid lokalisering av andra typer av verksamheter. Ett riksintresse väger tyngre än andra intressen vid en lokaliseringsprövning.

⁵ Miljöprövningsförordningen (2013:251)

⁶ Miljöbalken (1998:808), 11 kap. 20 §

⁶ Miljöbalken (1998:808), 11 kap. 23 §

Miljökonsekvensbedömning

Miljöfrågor i vid bemärkelse är centrala vid tillståndsprövningen enligt såväl Miljöbalken, markanvändningen enligt PBL, vid tillåtighetsprövningen av Mark- och miljödomstol eller Regeringen samt enligt Lagen om byggande av järnväg. Som prövningsunderlag skall en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) genomföras som omfattar all relevant miljöpåverkan. Detta krav regleras i respektive prövning och omfattas även av EU:s direktiv avseende miljökonsekvensbeskrivning. Processen kring framtagande av MKB är väl reglerad och utgör en separat fristående process parallellt med tillståndsprövningen. Vid processen att ta fram MKB finns krav på samråd, remissförfarande, godkännande och möjlighet till överprövning. Över tid har de materiella kraven ökat vad gäller omfattningen av en MKB.

Riksintressen

Begreppet riksintressen tillkom i samband med utredningen av den fysiska riksplaneringen i mitten av 1970-talet och infördes först i Lagen om hushållning med naturresurser (Naturresurslagen⁷) år 1987. Riksintressen har därefter införlivats och utvecklats i PBL och MB och omfattar idag en lång rad områden av skiftande karaktär. Idag har tolv sektorsmyndigheter ansvaret för att utpeka riksintresseanspråk. Över tid har fler anspråk tillkommit vilket medfört att idag omfattas över 40 procent av Sveriges areal av någon form av riksintresseanspråk.

Processen att definiera riksintressen är inte harmoniserad mellan riksintressena vilket är en brist. Det finns inte heller någon definition av styrkan av ett riksintresse i förhållande till andra motstående riksintressen. Avsikten är att prövning av motstående riksintressen skall ske när dessa möts i ett prövningsärende. Natura 2000-områden som regleras genom EU-direktiv är dock överordnat ett riksintresse. Även totalförsvarets riksintressen har en särställning.

Vid utpekande av ett riksintresse föreligger ingen samordnad process för att definiera vad som skall utgöra ett riksintresse. Det finns inget samordnat remissförfarande eller möjlighet att överpröva ett utpekande av ett riksintresse. Över tid tillkommer riksintressen som därmed kommer i konflikt med andra redan existerande motstående riksintressen. Det finns ett behov av att klargöra hur de olika riksintresseanspråken skall förhålla sig till varandra då detta inte på ett tydligt sätt reglerats i dagens lagstiftning.

Det är Länsstyrelsen som utövar den statliga kontrollen av riksintressen men avvägningen mellan olika riksintressen görs av den prövande instansen vid prövning enligt MB, PBL och LBJ. Kommunerna skall tillse att riksintressen tillgodoses i kommunernas planering enligt PBL. Länsstyrelsen har rätt enligt PBL att överpröva både översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner som står i strid med ett eller flera riksintressen. Synpunkter som har framförts är att det kommunala planmonopolet degraderas genom att Mark- och miljödomstolen överprövar Länsstyrelsens beslut även enligt PBL. I praktiken gäller således inte det kommunala planmonopolet enligt PBL fullt ut eftersom det är länsstyrelserna som ytterst har att tillse att utpekade

⁷ Naturresurslagen (1987:12)

riksintressen skall tillgodoses. Mark – och miljödomstolen gör i sin prövning avvägningen av motstående riksintressen vilket innebär att inte heller i denna del har en kommun något beslutsmandat.

I en utredning om riksintressen utförd av Boverket⁸ 2017 konstaterades att det finns omfattande brister i hela regelverket kopplat till riksintressen. En av utredningens uppgifter var att föreslå förbättrade kriterier för riksintressen. I Boverkets utredning finns bl.a. Trafikverkets riksintresseanspråk avseende järnväg beskrivna. Trafikverket har en definierad process för detta utpekande med beskrivning av kriterier för anspråket. Sammantaget föreligger drygt 600 riksintresseområden kopplat till järnvägsinfrastruktur.

Boverkets ovannämnda utredning resulterade i ett regeringsuppdrag⁹ om riksintressen som skall vara avrapporterat i slutet av 2021. Syftet är att minska antalet riksintresseanspråk och förbättra definitioner av riksintressen. En del av detta uppdrag kopplat till kriterier för utpekandet av riksintressen¹⁰ är redovisat i slutet av 2020 där fem sektorsmyndigheter, bl.a. Trafikverket ingått. En avgörande fråga är hur en effektiv lagstiftning skall konstrueras och hur denna lagstiftning skall hanteras effektivt vid tillämpningen.

Förslag till harmonisering - ett harmoniserat prövningsförfarande

Miljöbalken som lagstiftningsinstrument

Miljöbalkens ikraftträdande år 1999 innebar att flera lagstiftningsområden inordnades i en gemensam balk. Denna förändring har medfört ett effektivare genomförande av de politiska målen som uppsatts inom miljöområdet.

Genom att infoga även de övriga prövningsmomenten för större järnvägsprojekt i MB kan stora fördelar uppnås. Det är främst två av de parallella prövningarna som kommer ifråga, dels planläggningen av mark enligt PBL för översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner samt markanvändningen och vissa tillstånd enligt LBJ.

En samordning genom att hela prövningsförfarandet läggs under MB bör kunna ske genom den etablerade struktur som MB medger. MB omfattar redan ett stort antal områden som gäller infrastruktur.

En prövande myndighet

En harmonisering till en prövande instans förutsätter att denna instans har rätt kompetens och erfarenhet att göra rättssäkra prövningar. Mark- och miljödomstol har redan gedigen kompetens

⁸ Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen, rapport 2017:5, Boverket

⁹ Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, finansdepartementet, 2020-01-23

¹⁰ Översyn kriterier riksintressen, rapport 2020:26, Boverket

inom i princip alla relevanta områden som omfattar prövning av infrastruktur såsom tillåtlighet, lokalisering, miljöpåverkan, samhällsnyttobedömning, koppling till EU-rätt, villkor, m.m. Den prövningsprocess som vidtas vid Mark- och miljödomstol är under domstolsliknande former vilket har processuella fördelar för alla parter genom en muntlig förhandling och syn på platsen. Därigenom säkras det demokratiska inflytandet i förhållande till dagens förfarande där såväl prövning enligt PBL och LBJ sker utifrån ingivna handlingar utan muntligt förfarande och syn.

Prövningen enligt PBL

Staten har via Trafikverket planeringsansvaret för riksintresset kommunikation vad gäller järnvägsplanering. Detta planeringsansvar utgår från de åtgärder som fastställts genom politiska beslut i den nationella infrastrukturplaneringen. Utgångspunkten är att Trafikverket skall planera och genomföra beslutade infrastrukturprojekt på ett för Staten effektivt sätt. Ett hinder i denna planering vid större järnvägsprojekt är att många kommuner är involverade. Genom att kommunerna ansvarar för översikts- och detaljplanen samt program kan denna planläggning ta avsevärd tid. Härutöver kommer ofta överklaganden av planbeslut vilket innebär ytterligare tid innan ett planbeslut vunnit laga kraft. Det kommunala planmonopolet vid beslut avseende riksintresse för kommunikationer kan på goda grunder ifrågasättas speciellt vad gäller de mer omfattande infrastrukturprojekten.

Planering och beslut av Statens riksintresseintresse avseende kommunikation skulle ha bättre förutsättningar att bli effektiv om detta intresse utgjorde utgångspunkt vid prövningen enligt PBL. Om PBL-relaterade frågor prövas gemensamt i en sammanhållen process där Mark- och miljödomstol är första instans uppnås syftet bättre. Mark- och Miljödomstolen fastställer då markanspråken samt övriga planförutsättningar och därefter är det kommunernas uppgift att säkerställa att översikts- och detaljplaner samt program följer Mark- och miljödomstolens beslut i den kommunala planeringen. Överprövningen blir effektivare genom att instansordningen blir sammanhållen och att hela projektet omfattas av ett övergripande tillstånd. Därigenom undviks att översikts- och detaljplaner samt program försenar och hindrar genomförandet av riksintresset kommunikation.

Mark- och miljödomstol är redan överprövningsinstans för ärenden inom PBL vid översiktsplaner och detaljplaner. Av denna anledning kan prövningen enligt PBL ske i Mark- och miljödomstolen. Eftersom statliga kommunikationer generellt utgör riksintresse kan en kommun visserligen planlägga i strid med riksintresset men detta kan då överprövas dels av Länsstyrelse vad gäller planläggning enligt PBL och dels av Mark- och miljödomstolen vid prövning enligt MB. Någon nämnvärd påverkan på den kommunala rådigheten (planmonopolet) kommer därmed inte att ske i praktiken i förhållande till dagens förfarande.

Prövningen av riksintressen

Dagens förfarande att Länsstyrelsen bevakar de statliga riksintressena vid planläggning enligt PBL kan förenklas. Genom att lagstiftningen om riksintressen redan ingår i MB hanterar Mark- och miljödomstol vid sin tillståndsprövning denna fråga. Länsstyrelse kan med fördel även fort-

sättningsvis bevaka de statliga riksintressena men då i egenskap av remissinstans. Därigenom undviks den ”dubbelprövning” som sker idag genom att såväl Länsstyrelse vid prövningen enligt PBL prövar riksintressen och Mark- och miljödomstol enligt MB. Det finns inga rationella skäl till att riksintresseavvägningen skall ske i två processer och av olika prövningsinstanser. En harmonisering som medför att riksintressefrågan hanteras inom ramen för MB och av Mark- och miljödomstol som första prövningsinstans medger ett rättssäkert förfarande vid prövningen.

Natura 2000-områden

Ett riksintresse som har en särställning i juridisk mening är EU-direktivet gällande naturområden som skall skyddas för bevarande av arter och/eller biotoper s k Natura 2000-områden. Två EU-direktiv, det s k Fågeldirektivet¹¹ och det s k Habitatdirektivet¹², är nämligen införlivade i MB och medför ett mycket starkt skydd mot skada på de värden som skall skyddas enligt nyssnämnda direktiv. Skyddet avser inte enbart utpekade arter eller biotoper som finns inom Natura 2000-områdets avgränsning utan omfattar även påverkan som kan ske utanför området men som kan komma att medföra påverkan i området eller på arter som förekommer i området.

Utgångspunkten för påverkan på ett Natura 2000-område är att en verksamhet som tillståndsprövas inte får ge upphov till skada på en livsmiljö eller ge störning som på ett betydande sätt påverkar en art eller biotop som avses att skyddas. Skyddsåtgärder måste i sådana fall vidtas för att skada och/eller störning av betydelse inte skall uppkomma. Om tillräckligt skydd för arten eller biotopen inte kan uppnås med skyddsåtgärder skall tillståndsansökan som huvudregel avslås.

En viktig aspekt är möjligheten att genomföra ”kompensatoriska åtgärder” som kompenserar för den skada på biotoper och/eller arter som kan uppkomma genom en verksamhet. Huvudregeln är att verksamhetsutövaren skall vidtaga och bekosta de kompensatoriska åtgärderna men det finns undantag från denna regel. Vid infrastrukturella verksamheter kan lokaliseringen medföra att inga rimliga alternativ föreligger som undviker intrång eller icke acceptabel påverkan i Natura 2000-områden. I dessa fall blir det synnerligen viktigt att de kompensatoriska åtgärderna identifieras på ett tidigt stadium i processen. För det fall det inte går att utföra kompensatoriska åtgärder kan det nämligen bli nödvändigt att i ett tidigt skede ändra en sträcka i en ”järnvägskorridor”.

De kompensatoriska åtgärderna skall även bedömas genom att Regeringen informerar EU-kommissionen om ärendet och får besked om åtgärden är tillräcklig för att verksamheten skall få ett godkännande. Här finns ett större antal ärenden som har behandlats genom åren av EU-kommissionen och en rättspraxis grundad på ärenden som även avgjorts av EU-domstolen. EU-kommissionen publicerade ett tillkännagivande¹³ till medlemsstaterna 2018 gällande den rättsliga hanteringen av Natura 2000-områden och mer specifikt gällande artikel 6 i Habitatdirektivet.

¹¹ Direktiv 79/409/EEG

¹² Direktiv 92/34/EEG

¹³ Förvaltning av Natura 2000-områden, Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG), 2018-11-21 C(2018) 7621 final

Det förekommer dock fall där skada och/eller betydande störning inte kan undvikas trots att omfattande skyddsåtgärder kommer att genomföras. Det finns då ett antal grunder där en verksamhet ändå kan tillåtas trots att skada och/eller betydande störning uppkommer. Verksamhetsutövaren måste i dessa fall visa att inga alternativ föreligger och även visa hur viktigt det är att projektet genomförs för att kunna få till stånd att projektet ändå kan genomföras.

I artikel 6.4 i Habitatdirektivet anges att "tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse" utgör grunder för att genomföra ett projekt men dessa "tvingande orsaker" definieras inte i direktivet. I artikel 6.4 andra stycket nämns emellertid människors hälsa, den allmänna säkerheten och betydelsefulla konsekvenser för miljön som exempel på sådana orsaker. Därutöver kan "andra tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse" och som är av social eller ekonomisk karaktär utgöra grund för att genomföra ett projekt.

Följande kriterier skall föreligga för att få genomföra ett projekt av tvingande orsaker:

- det saknas alternativa lösningar
- verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och
- de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses

Vid långa sträckor av järnväg i "obruten" miljö finns risken att konflikter uppkommer med ett antal Natura 2000-områden. Om dessa konflikter skulle hanteras var för sig tar det långt tid att handlägga och att pröva ansökningarna. Ett förfarande som skulle kunna underlätta handläggningen och prövningen är om man samlar alla de aktuella Natura 2000-konfliktområden i ett ärende för en gemensam prövning.

Om tillståndsprocessen inriktas på att genomföra grundläggande analyser av påverkan på Natura 2000-områden med respektive berörd Länsstyrelse i en tidig fas i infrastrukturprojektet bör man kunna vinna mycket tid. Därmed kan man nämligen identifiera vilka områden som inte kommer att skadas samt vilka områden där kompensatoriska åtgärder behöver genomföras. Härigenom kan man bedöma vilka kompensationsåtgärder som kan genomföras för varje område för att få en samlad bild över hela projektets påverkan och vilka kompensatoriska åtgärder som erfordras. I vissa fall kan denna gemensamma bedömning av påverkan av Natura 2000-områden innebära att man tvingas välja en alternativ sträckning eftersom påverkan på området blir för omfattande trots kompensationsåtgärder. Denna fråga blir en avvägning som den tillståndsprövande myndigheten och ytterst Regeringen och EU-kommissionen får ta ställning till.

Mark- och Miljöödomstolen kan mot ovannämnda bakgrund genomföra en samlad prövning av påverkan enligt MB kap 7 kap § 28a och vilka kompensatoriska åtgärder som behöver genomföras. Vid denna prövning kan Mark- och Miljöödomstolen även besluta vilka områden som kommer att bli aktuella för prövning av Regeringen enligt MB kap 7 § 29 och hänskjuta dessa frågor till Regeringen för prövning. Regeringen får därmed en bättre översikt och kan dessutom ge ett

samlad underlag till EU-kommissionen inför kommissionens ställningstagande istället för flera individuella ärenden för varje Natura 2000-område som berörs av projektet. Därigenom kan mycket tid vinnas och överblicken blir bättre för att kunna väga olika samhällsintressen mot varandra. En gemensam handläggning av alla berörda Natura 2000 områden innebär även en fördel genom att man kan väga kommunikationsintresset för hela järnvägen (den samlade samhällsnyttan) mot Natura 2000-intresset istället för att denna bedömning sker för delsträckor av den planerade järnvägen.

Den starka ställning som Natura 2000-lagstiftningen har utgör en del av EU-rätten som har s.k. "direkt effekt" vilket medför att denna EU lagstiftning skall införlivas i nationell rätt på ett harmoniserat sätt inom hela EU. Syftet är således att tillämpningen av lagstiftningen skall vara gemensam i hela unionen. Det är av denna anledning inte möjligt att i den svenska definitionen av riksintressen låta nationella hänsyn/intressen ta över denna rättsligt bindande EU-lagstiftning.

EU-kommissionen har i sitt tillkännagivande påtalat att efterlevandet av Natura 2000-lagstiftningen inte levt upp till målet med denna lagstiftning och att strängare rättstillämpning kan förväntas i framtiden. EU-kommissionen har hänskjutit många ärenden till EU-domstolen för avgörande sedan lagen infördes. Rättstillämpningen har de senaste åren gått i skärpande riktning och EU-domstolen har fått behörighet att utdöma viten mot medlemsstater som bryter mot denna EU-lagstiftning.

Sammanfattningsvis är det viktigt att i ett inledande skede i ett infrastrukturprojekt visa vikten av riksintresset kommunikation i förhållande Natura 2000-lagstiftningen och att ha goda argument till stöd för riksintresset samt - i förekommande fall – att man i projektet kan föreslå vidtagande av åtgärder som kompenserar för den negativ påverkan på Natura 2000 områden.

Prövningen av järnvägsplan

Den prövning som Trafikverkets juridiska avdelning genomför av järnvägsplan kan med fördel genomföras av Mark- och Miljödomstol. Denna prövningen gäller primärt marktillgång och miljöpåverkan som uppkommer under anläggnings- och driftsfasen vilket är ett område som Mark- och Miljödomstolen tveklöst har kompetens att hantera.

Den prövning av järnvägsplan som idag genomförs av Trafikverkets juridiska avdelning kan istället genomföras av Mark- och Miljödomstol som första instans. Därigenom får man till stånd ett mer rättssäkert förfarande genom att överprövning kan ske av Mark- och Miljööverdomstolen (MÖD) och Högsta domstolen (HD). Vid prövning av Regeringen sker idag överprövning till Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD). Genom det nu aktuella förslaget att prövningen istället skall ske i den nuvarande processen för mål enligt MB kan större effektivitet och rimligen mer välgrundade beslut uppnås då samma prövningsinstans hanterar alla frågor kopplade till mark, miljö, riksintressen, m.fl. frågor med full transparens i beslutsunderlaget.

Prövning MB kap 22

Den prövning Mark-och Miljödomstolen genomför enligt MB kap 22 utgår i princip från samma regler som Regeringen har att tillämpa vid tillåtlighetsprövning enligt MB kap 17. Genom att Mark- och Miljödomstolen avgör tillåtligheten blir prövningen inte föremål för politiska överväganden. Det som talar för detta förfarande är även det faktum att en samlad ansökan innefattar det kompletta beslutsunderlaget inför en prövning vilket inte är fallet med den nuvarande prövningen enligt MB kap 17 eftersom Regeringen inte har del av den ansökan som omfattar tillståndsprövningen enligt MB. Det skal noteras att järnvägsanläggningar inte omfattas av obligatorisk tillåtlighetsprövning av Regeringen. En ansökan kan dock tas upp till prövning¹⁴ i vissa avgränsade fall.

Instansordning vid överprövning

Ett överklagande enligt PBL sker idag till Länsstyrelsen och därefter till Mark- och Miljödomstolen samt därefter Mark- och Miljööverdomstolen. Enligt MB är Mark- och Miljödomstolen första instans och överklagande sker till Mark- och Miljööverdomstolen och härefter Högsta Domstolen. Nuvarande instansordning kräver prövningstillstånd för att överklagandet skall tas upp i överinstans vilket får anses ändamålsenligt. Kravet för att prövningstillstånd skall ges av Högsta Domstolen är att målet har prejudicerade verkan. Denna prövningsordning kan med fördel behållas.

Remissförfarandet

Remissförfarandet kan med fördel ske genom en sammanhållen process där det kompletta prövningsunderlaget finns samlat. Remissunderlaget skall – i likhet med vad som gäller enligt nu gällande bestämmelser - kunna bli föremål för komplettering innan underlaget anses komplett. Den prövande myndigheten prövar och ansvarar för att prövningsunderlaget är komplett. Eftersom den föreslagna prövningen är sammanhållen till en prövning och prövningsunderlaget i denna process kommer bli omfattande är det rimligt att remisstiden utökas. Även om remisstiden utökas i förhållande till vad som gäller idag så görs stora tidsvinster genom att det är fråga om remiss i en tillståndsprocess istället för remisser i flera olika tillståndsprocesser.

Remissinstanser och sakägare

De myndigheter, organisationer och sakägare som dagens process omfattar kan med fördel även omfattas vid det nu föreslagna nya samlade prövningsförfarandet. För vissa intressenter finns EU-rättsliga regler och internationella konventioner som klagar under vilka förutsättningar och under vilka villkor olika intressenter kan anses kvalificera som sakägare. Såväl inom EU-rätten, internationell rätt och genom nationell rättspraxis sker dock en förändring av definitionen av sakägare och tillämpningen kommer att underlättas genom att begreppet sakägare endast gäller ett prövningsförfarande.

¹⁴ Miljöbalken (1998:808), 17 kap. 3 §

Klagorätt

Rätten att överklaga varierar vid den nu gällande prövningsprocessen eftersom begreppet sakägare är olika vid de olika prövningarna. Exempelvis är begreppet sakägare inte exakt samma vid prövning enligt MB och PBL. En harmonisering av de intressenter som har klagorätt skulle medföra ett mer rättssäkert prövningsförfarande. EU-lagstiftningen och Åhuskonventionen har stor påverkan vid bedömning av "sakägarebegreppet" och vid bedömning av fråga vem som har rätt att överklaga. Även den praxis som utvecklas inom detta område av EU-kommissionen, EU-domstolen samt nationella domstolar kan med fördel tillämpas inom ramen för den föreslagna samlade prövningen.

Även de sakliga skälen för en överprövning som olika intressenter kan åberopa skiljer sig i de olika prövningsmomenten. Vad gäller ärenden som prövas enligt PBL kan t ex inte generella frågor inom miljöområdet åberopas. Vad gäller t ex riksintressen kan påverkan på dessa inte åberopas vid överprövning enligt PBL då detta är ett kompetensområde för Länsstyrelsen. Genom att harmonisera klagorätten och de sakområden som kan åberopas underlättas och effektiviseras processen. Även i denna del skulle en harmonisering medföra fördelar vad gäller rättssäkerheten men även stora tidsvinster och processekonomiska skäl talar för detta.

Koppling till EU-rätten

Inom EU-rätten finns – som ovan nämnts - direktiv med s k direkt effekt vilket medför att lagstiftningen måste vara harmoniserad mellan alla medlemsstater. Övrig lagstiftning kan inrymmas i den rättstradition aktuell medlemstat har men ändamålet med EU- lagstiftningen skall innehållas. Exempel på EU-direktiv som måste beaktas vid infrastrukturprojekt är – som anförts ovan – direktiv avseende Natura 2000 områden, MKB och miljökvalitetsnormer (MKN). Natura 2000 - områden utgör riksintresse som skall beaktas i planeringen enligt PBL. Krav på MKB och dess utformning finns sedan länge och omfattar alla nuvarande prövningsmoment enligt PBL, MB och LBJ. Miljökvalitetsnormer omfattar både vatten- och luftkvalité och medför att det skall framgå hur normer inom dessa områden skall innehållas.

Fördelar med ett samlat prövningsförfarande

Samhällsnytta

Vid ett samlat prövningsförfarande kan ett flertal samhällsnyttor uppnås. För den sökande parten kommer ett samlat prövningsförfarande med all sannolikhet innebära kortare ledtid, bättre processekonomi, effektivare framtagande av prövningsunderlag och kortare process för överprövning. Även för motstående intressen föreligger fördelar genom en betydligt bättre transparens, bättre processekonomi, förenkling vid klagorätt och bättre helhetssyn genom en instansordning. När samhällsekonomisk eller annan nytta kan skapas är genomförandetiden för ett infrastrukturprojekt en synnerligen viktig faktor. Ett harmoniserat och samlat prövningsförfarande innebär en stor effektivisering och därmed tidsbesparing vilket i sin tur innebär stora kostnadsbesparingar.

En harmoniserad process

En grundläggande faktor vid en förändring av lagstiftningen är att en mer harmoniserad process skall medföra uppenbara fördelar. Dessa fördelar skall med marginal överväga eventuella nackdelar för att nå acceptans hos tillämpande myndigheter och politiskt stöd för ett genomförande.

Den nu föreslagna harmoniseringen av tillståndsprocessen i större infrastrukturprojekt kommer sannolikt att leda till ett mer enhetligt och därmed bättre beslutsunderlag som dessutom omfattar alla moment av prövningen. Härigenom nås full transparens beträffande frågor gällande tillåtlighet, lokalisering, miljö, mark, riksintressen, samhällsekonomi mm.

Beslutsunderlaget kan dessutom vara mer utförligt beträffande de avgörande frågorna eftersom endast ett prövningsunderlag behöver tas fram. Detta gäller inte minst framtagandet av en samordnad MKB som täcker hela prövningsprocessen.

Synergier med samordnad planering enligt PBL och MB avseende riksintressen

Den planering av markanvändning som idag sker genom PBL beskriver vilka riksintressen och andra intressen som marken skall planläggas för. Genom att fastställa markanvändningen och samtidigt rangordna prioriteringen av riksintressen kan avvägningar i efterföljande prövning underlättas. En bättre koordinering och en tydligare definition av riksintressen måste av denna anledning utvecklas. En lagstiftning som är heltäckande i denna fråga är dock mycket svår att få till stånd varför ett avvägningsmoment vid prövningen enligt MB sannolikt måste kvarstå. Denna avvägning mellan berörda riksintressen kan däremot fokusera på de situationer där mer omfattande konflikter kvarstår och inom mer ingripande projekt.

En bättre koordinering mellan remissinstanserna kopplat till hanteringen av riksintressen bör eftersträvas. Här skulle samrådsmöten mellan olika remissinstanser som hanterar "överlappande" sakområden vara en möjlig väg till bättre avvägda och koordinerade remissvar.

Prövande myndigheter

Mark- och Miljödomstol är redan idag prövningsinstans vid överklagande enligt PBL och hanterar prövningen enligt MB i alla relevanta avseenden. Även de sakfrågor LBJ omfattar vad gäller markfrågor och miljöfrågor ligger redan i kompetensområdet för Mark- och Miljödomstolen. Det föreligger därmed inga sakliga skäl till varför Mark- och Miljödomstolen inte skulle kunna utgöra den ensamt prövande myndigheten för alla frågor vid järnvägsprojekt som idag hanteras inom ramen för PBL, MB och LBJ.

De myndigheter i form av kommun och Länsstyrelse som idag fattar beslut enligt PBL kan fortsättningsvis utgöra remissinstans.

Redan vid remissbehandlingen¹⁵ av förslaget till Lagen om byggande av järnväg 1995 uttryckte lagrådet att en från Banverket (nu Trafikverket) fristående myndighet var att föredra vid fastställande av järnvägsplan. Förslag på fastställelsemyndighet skulle tas upp till övervägande i samband med ställningstagande till Miljöorganisationsutredningens och PBL-utredningens förslag. Idag 25 år senare har dock ingen förändring skett.

Genom den prövning som Mark- och Miljödomstolen gör av större infrastrukturprojekt inklusive järnvägsprojekt framstår denna instans som lämpad att hantera även de sakfrågor som en järnvägsplan innefattar. Genom att integrera de sakfrågor som en järnvägsplan hanterar in ett gemensamt prövningsförfarande kan Mark- och Miljödomstolen med fördel vara den beslutande instansen. Då Trafikverket även fortsättningsvis är den myndighet som utgör sökande part införlivas järnvägsplanens sakfrågor i det samlade prövningsunderlaget.

Rättssäkerheten

Genom ett samordnat prövningsförfarande kan fördelar nås beträffande rättssäkerheten. Alla involverade parter har endast en process och en instansordning att förhålla sig till. Detta medför en bättre överblick och förutsebarhet inte bara vid den första prövningen utan även vid en överprövning i jämförelse med flera processer i flera olika myndigheter.

Sakägare har bättre förutsättningar att hantera en process vad gäller kostnader, en överprövande instans, klagorätt, vilka sakfrågor som kan åberopas etc. Utvecklande av praxis inom ett enhetligt prövningsförfarande blir mer förutsebart än vid flera parallella processer.

Idag föreligger enligt MB ingen obligatorisk tillåtlighetsprövning av Regeringen vad gäller järnvägsprojekt vilket är logiskt då rättsutvecklingen under senare år medfört att verksamheter med stor miljöpåverkan inte längre skall underkastas obligatorisk prövning av tillåtligheten av Regeringen. Exempel på detta är verksamheter som stålverk, cementfabriker, massa- och pappersbruk, petrokemisk industri, raffinaderier, vindkraftsparker, infrastrukturprojekt (förutom farleder) m fl. verksamheter. Järnvägsanläggningar prövas av denna anledning redan idag av Mark- och Miljödomstol som första instans enligt MB.

Beslutsunderlagets transparens och kvalitet

Den idag uppdelade prövningen av infrastrukturprojekt t ex järnvägsprojekt leder till otydlighet, dubbelarbete, risk för brister i kvalitet i beslutsunderlagen och i slutändan risk för mindre välgrundade beslut dvs sämre beslut. Med en enhetlig beslutsprocess minskar risken för brister i beslutsunderlag, full transparens erhålls och resurser frigörs för att öka kvalitén i beslutsunderlagen. Detta medför även att de processer som är ämnade att säkerställa god transparens och att beslutsunderlaget är fullgott blir effektivare. Samråd och remissbehandling kring beslutsunderlagen i form av MKB och om en ansökan kan anses komplett kan göras inom ramen för en enhetlig prövning.

¹⁵ Lag om byggande av järnväg, proposition 1995/96:2, bilaga 4

Strategisk miljöbedömning, specifik miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning

Krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) fanns redan när den tidigare Miljöskyddslagen trädde ikraft år 1969. Det första EU-direktivet om MKB infördes år 1985. Detta direktiv har uppdaterats ett flertal gånger – nu senast 2014. Krav på specifik miljöbedömning¹⁶ utgår från det s.k. ändringsdirektivet och omfattar ett bredare remissförfarande vid framtagande av MKB samt att den prövande instansen får större inflytande. Samtidigt infördes strategisk miljöbedömning¹⁷ för planer och program som har ett snarlikt syfte. Denna förändring bygger på det s.k. SMB-direktivet. Förändringen infördes 2018 i MB. Kraven på miljöbedömningar innefattar MKB som omfattas av samtliga prövningar av järnvägsprojekt och typiskt skall tre MKB:er därmed tas fram för prövningen enligt MB, PBL och LBJ. MKB krävs även för att bedöma påverkan på riksintresse sedan 2010.

En strategisk eller specifik miljöbedömning med MKB är ett fristående process där samråd, utställning och remiss och fastställelse samt möjlighet till överprövning ingår. Förfarandet får anses garantera att förutsättningarna för att en allsidig och relevant MKB utarbetas är goda förutsatt att processen efterlevs korrekt.

Frågan om varför tre olika MKB skall utarbetas för att genomföra ett projekt är givetvis relevant. Det är svårt att leda i bevis att tre MKB är bättre än en. Vid tre olika MKB blir det betydligt svårare att få en överblick över projektets miljökonsekvenser. Flera olika MKB i ett projekt riskerar även att leda till beslut som är suboptimerade genom att överblicken över miljökonsekvenserna går förlorad när flera prövande instanser är involverade.

Lagstiftningsmässigt sker över tid en skärpning av MKB som medför att mer underlag måste tas fram och analyseras. Detta i sin tur leder till längre ledtider – i synnerhet när det är fråga om tre MKB som skall tas fram. Om det istället – som föreslås i denna rapport – det endast tas fram en samlad MKB som ligger till grund för prövningen av projektet kan prövningsunderlaget avsevärt förbättras genom den transparens som erhålles. Att införliva alla relevanta miljöfrågor i en samlad MKB bör följaktligen leda till en totalt sett bättre MKB.

Remissinstanser

Genom de parallella processerna förekommer flera olika remissförfaranden i olika instanser. Flera av dessa instanser utgör remissinstanser i flera av prövningarna vilket medför merarbete i förhållande till om ett samordnat remissvar tas fram. Detta gäller även för samråden inför ansökningarna som sker separat för varje prövning. Remissinstanserna belastas av denna anledning onödigt genom överlappande processer och sämre transparens än vid en samlad prövning av projektet där det tas fram ett gemensamt beslutsunderlag och det vidtas ett samlat remissförfarande.

¹⁶ Miljöbalken (1998:808), 6 kap. 3-4 §

¹⁷ Miljöbalken (1998:808), 6 kap. 20 §

Processekonomiska konsekvenser

Vid prövning av större infrastrukturprojekt kan kostnaderna för prövningsförfarandet ligga i storleksordningen 3 - 4 procent av den totala projektkostnaden. Detta innebär att prövningsförfarandet i ett projekt för tio miljarder kan kosta 300 - 400 miljoner kronor. Årligen investeras ca 40 miljarder i den statliga väg- och järnvägsinfrastrukturen för nya anläggningar. Det är stora belopp och en effektivisering kan därmed innebära besparingar av mycket stora belopp för samhället.

Prövningsförfarandets tidsomfattning

Framtagande av beslutsunderlag för de parallella och delvis linjära prövningarna är tids- och resurskrävande. Beslutsunderlagen är – som ovan nämnts - i flera fall av överlappande karaktär och underlaget granskas av flera olika remissinstanser och olika remisstider gäller samt att det vidtas flera olika samråd. Kort sagt - remissförfarandena i de olika processerna innebär mycket administration och är synnerligen resurskrävande och kostsamt.

Dagens prövningsförfarande leder – som anförts ovan - till mycket långa handläggningstider genom de parallella och delvis överlappande prövningarna. Beslut är även villkorade av att tillstånd föreligger i de parallella prövningarna. Ett beslut enligt MB kap 9 och kap 11 får inte tas i anspråk innan detaljplan är fastställd. Ett beslut att fastställa en järnvägsplan får inte strida mot detaljplan. Möjligheterna till överprövning av besluten i alla prövningar och i flera instanser medför även detta långa handläggningstider. Det är dessutom vid dessa prövningar ofta fråga om en prövning av samma sakfrågor.

Ett samlat prövningsförfarande leder onekligen till att handläggningstiderna drastiskt kan kortas ner. Det frigör även resurser som istället kan läggas på att ta fram ett mer robust prövningsunderlag. Den största vinsten med ett samlat prövningsförfarande är dock att stora infrastrukturprojekt kan förverkligas betydligt snabbare. Därigenom uppnås enorma samhällsnyttor.

Exempel; Nytt samlat prövningsförfarande för nya stambanor på brobanor

1. Infrastrukturproposition

För att bygga nya stambanor på brobanor krävs att projektet behandlas av riksdagen i en infrastrukturproposition. I propositionen slås fast att järnvägsanläggningen utförs som en helhet; exempelvis sträckan Stockholm – Göteborg (Etapp 1). I propositionen slås även fast att genomförandet av den nya stambanan på brobana (Etapp 1) utgör ett *prioriterat riksintresse* dvs är överordnat andra riksintressen (undantaget riksintresse för Försvaret och Natura 2000-områden; se redovisning ovan i denna rapport). Prioriterade riksintressen finns redan idag genom riksintresse avseende försvaret och Natura 2000 – områden. Det bör därmed även finnas möjlighet att slå fast att infrastrukturprojekt "Nya stambanor på brobana" utgör ett prioriterat riksintresse. För att kunna genomföra projektet med nya stambanor inom en överskådlig tid och genom ett samlat prövningsförfarande på sätt redovisas i denna rapport är det således en förutsättning att genomförandet av nya stambanor på brobanor får prioritet över andra riksintressen.

Förutom ovannämnda infrastrukturproposition där nya stambana på brobana utgör ett prioriterat riksintresse krävs även att det tillförsäkras att det finns erforderlig finansiering av projektet.

2. Lokaliseringsutredning

En lokaliseringsutredning för hela stambanans sträcka (exempelvis Stockholm- Göteborg) tas fram i samråd med de berörda kommunerna och Länsstyrelserna. Sträckan delas upp i tre korridor-alternativ mellan stationslägena. En miljökonsekvensbeskrivning upprättas för vägledning vilken "korridor" som skall väljas som det slutliga alternativet. I samband härmed utreds vilka Natura 2000-områden och riksintressen som berörs. Det utreds även vilka kompensationsåtgärder som erfordras avseende påverkade Natura 2000 – områden. Härfter hålls samråd avseende en brobana med "upplyft järnväg" inom den valda korridoren. Den "upplyfta järnvägen" dvs en järnväg på bropelare grundas på servitut i enlighet med jur.dr. Malin Sjöstrands bifogade rapport "*Servitut för markåtkomst i samband med byggande av järnväg på brobanor*". Efter utfört samråd fattas beslut om vilken "korridor" som skall väljas. De berörda kommunerna får därefter göra planläggning enligt PBL utifrån dessa förutsättningar. Det är i synnerhet här man kan underlätta prövningsprocessen genom att ett stort antal översiktsplaner och detaljplaner samlas under ett paraply för hela "korridoren". Därigenom kan även överprövningen underlättas eftersom även denna kan genomföras samlat.

3. Framtagande av "spårlinje"

Härfter projekteras en spårlinje som uppfyller systemvillkor inom den valda "järnvägskorridoren". Den horisontella linjen ligger till grund för officiälservitut (se jur.dr. Malin Sjöstrands bifogade rapport), järnvägsplan och MKB. Det är här fråga om samma MKB som nämnts under punkt 2 ovan – dock med eventuell komplettering.

4. Samlad prövning av Mark - och Miljödomstolen (MMD)

Ansökan om tillstånd till den beslutade korridoren ges in till MMD som fattar beslut om tillåtlighet med villkor för hela sträckningen. Vid denna prövning kommer alla motstående intressen att beaktas, bl.a. riksintressen och alla remissinstanser ges möjlighet till yttranden. Tillståndet som lämnas av MMD omfattar alla moment och ger slutliga villkor (förutsatt att det inte beslutas om prövotider). Prövningen innefattar även prövning enligt MB kap 11 dvs tillstånd till vattenverksamhet. Någon ytterligare tillståndsgivning erfordras inte. MMD kan emellertid föreskriva att samråd skall ske med berörda Länsstyrelser i vissa frågor till exempel utformningen av kontrollprogram eller avseende kompensationsåtgärder beträffande Natura 2000-områden.

5. "Konceptlösning" som uppfyller MMD villkor

Utifrån de av MMD fastställda villkoren utarbetas en "konceptlösning" som uppfyller villkoren. Anpassning sker vertikalt för att undvika skärning, vattendrag etc. Lösningarna för byggnationen utarbetas i samråd med Länsstyrelsen. Villkorsuppfyllande ger sedan "slutligt" tillstånd att bygga stambanan på brobana och tillåtlighet för ändamålets användning.

Projektet anpassas således tekniskt till de villkor som MMD föreskrivit (förutsatt att man inte avser att överklaga till Mark- och Miljödomstolen om villkoren anses vara för hårda). Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för de stora tillsynsfrågorna under anläggningsfasen och samråd sker vad gäller kontrollprogram. Detsamma gäller för kommunerna i de mindre betydelsefulla tillsynsfrågorna.
