

Överklaganden av järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar

Henrik Drake

© copyright
Henrik Drake
Institutionen för byggvetenskaper,
Byggproduktion, Lunds Universitet

ISRN LUTVDG/TVBP—10/5399—SE

Lunds Universitet
Institutionen för byggvetenskaper
Byggproduktion
Box 118
221 00 LUND

Telefon: 046-222 74 21

Hemsida: www.bekon.lth.se

Tryckt av Media-Tryck, Lund 2011

Abstract

The aim of this study is to examine appeals against railway plans and building plans for roads. An empirical study of 107 appealed railway plans and building plans for roads during the years 2003-2009 has been made. The study shows that approximately 20 % of all plans have been the object for appeals. Nearly 90 % of the appeals come from individuals, but there are also cases of appeals from companies, associations and other organisations.

The reasons for appeals vary, but the most common ones are fears of increased noise levels, land expropriation and a negative impact on the personal financial position. Hardly any appeals are approved, only in a couple of cases has the Government made substantial changes to the plans in order to meet the demands of the complainants. The time for trying the appeals ranges from one month to four and half year, with an average of eight months.

The legislation regulating the planning of transport infrastructure in Sweden is currently under review. Some of the proposed changes that are being considered could have a significant impact on the position of external stakeholders and the possibilities for appeals. It will be an important task for future studies to examine the new regulations and assess the impacts.

Nyckelord

Överklaganden, Arbetsplaner, Järnvägsplaner, Fysisk planering, Vägbyggnad, Järnvägsbyggnad.

Förord

Detta examensarbete utfördes under perioden maj 2010 till maj 2011 och ingår som en del i Väg- och Vattenbyggnadsprogrammet vid Lunds tekniska högskola.Handledare var Stefan Olander vid LTH, Institutionen för byggvetenskaper, Avdelningen för byggproduktion. Till honom vill jag rikta ett tack för att han bidragit med nyttiga tips, synpunkter och kommentarer.

Studien av överklagade järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar utfördes åt Näringsdepartementet, Transportenheten. Jag vill särskilt tacka min kollega på Transportenheten Elisabet Bodin för att hon alltid delat med sig av sin stora kunskap samt för stimulerande diskussioner, värdefulla synpunkter och kommentarer om studien. Tack också till Leena Taillefer på Trafikverket, Juridik och planprövning, för hjälp med att ta fram uppgifter om fastställda planer.

Jag vill också framföra ett varmt tack till min mentor och vän Arash Saghafian för allt stöd och all hjälp under arbetet. Slutligen vill jag tacka min man Memet Aktürk Drake för all den uppmuntran, stöd och kärlek som jag fått.

Stockholm juni 2011

Henrik Drake

Sammanfattning

Det övergripande syftet med denna studie är att skapa ett bättre kunskapsunderlag om överklaganden av transportinfrastrukturprojekt och om deras bakgrund och konsekvenser. En empirisk studie i form en dokumentstudie av överklagade arbetsplaner för vägar och järnvägsplaner under perioden 2003-2009 har genomförts. Totalt har 107 regeringsbeslut avseende överklagade fastställelsebeslut studerats, varav 23 avsåg järnvägsplaner och 84 arbetsplaner för vägar.

Studien visar att omkring 20 % av alla fastställda planer överklagats under den studerade perioden. Det är stort sett samma överklagandefrekvens som konstaterats i tidigare studier för föregående perioder. Variationen mellan enskilda år är dock betydande. För järnvägsplaner är överklagandefrekvensen något högre, närmare 30 %.

Det är alla möjliga typer av projekt i alla storlekar som överklagas, från mindre vägombyggnader, anläggning av gång- och cykelvägar och stängning av plankorsningar med järnvägen till nyanläggning av fyrfiliga motorvägar och byggande av spårtunnlar för järnväg. Antalet klagande varierar från 1 till 66 personer (fysiska eller juridiska). De planer som har överklagats av många personer avser för det mesta ganska stora projekt. De flesta planer överklagas dock av relativt få personer. Drygt 16 % av de klagande avvisades, dvs. deras överklaganden togs inte upp till prövning, eftersom de inte ansågs vara berörda av fastställelsebeslutet på ett sådant sätt att de hade rätt att överklaga det.

De flesta som klagar, nästan 90 %, är privatpersoner, men det förekommer också såväl företag som föreningar och andra organisationer. Miljöorganisationers talerätt har i olika sammanhang diskuterats och av vissa lyfts fram som ett problem vad det gäller överklaganden. Resultaten av studien ger dock inte vid handen att miljöorganisationer skulle spela någon större självständig roll i förhållande till antalet överklaganden eller prövningens längd vad det gäller fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner.

Överklagandena baseras ofta på en blandning av formella och sakliga skäl, liksom på en blandning av enskilda och allmänna intressen som anförs mot den aktuella planen. De vanligaste anförda skälen för överklagande handlar om bullerstörningar, markintrång och påverkan på privatekonomin. Klagomålen gäller också ofta saker som inte prövas vid fastställelse av plan, vanligast frågor om ersättning, värdeminskning eller enskilda vägar. Inte sällan är det oklart vad de klagande yrkar. Det ligger nära till hands att tro att de berörda har bristande kunskap om planeringsprocessen och om vad som prövas i andra sammanhang. Inte minst som endast en mindre del, bara 13 % av de klagande, företräds av juridiska ombud.

Det är endast i mycket få fall som överklaganden av planbeslut vinner någon framgång. Majoriteten av alla överklaganden har avslagits av regeringen. Av 107 studerade ärenden har inte något enda överklagande helt bifallits. Endast två överklaganden har delvis bifallits, det ena efter att Banverket föreslagit att yrkandet skulle bifallas, det andra p.g.a. ett formellt fel. I ytterligare några ärenden har regeringen med grund i vad de klagande anfört gjort någon form av ändring i planbeslutet. Det vanligaste är att regeringen i sitt

beslut satt upp någon typ av villkor för att planen ska få genomföras, oftast avseende buller. De flesta av dessa ändringar är dock mycket små och tillgodoser endast till ringa del de klagandes synpunkter. Endast i två av dessa fall har mer substantiella förändringar gjorts genom delvisa upphävanden som närmare motsvarat vad de klagande faktiskt har yrkat. I tre fall har planbesluten helt upphävts. I två av dem anknyter regeringens motivering på något sätt till de klagandes synpunkter. Skälen för upphävande har dock inte varit de grunder som anförts i överklagandena utan bristande finansiering i två fall och miljöbalkens skydd i ett fall.

Den genomsnittliga handläggningstiden från att ärendet inkommit till Näringsdepartementet fram till regeringens beslut var drygt 8 månader för planer som fastställts mellan 2003 och 2009. Handläggningstiden varierade mellan ca 1 månad som minst och 4 år och 5 månader som mest. Ca 40 % av överklagandena avgjordes inom 6 månader. 84 % avgjordes inom ett år. Skillnaderna är inte så stora mellan arbetsplaner och järnvägsplaner. Däremot finns stora variationer i handläggningstid mellan olika år.

Lagstiftningen som reglerar den fysiska planeringen av vägar och järnvägar står möjligen inför stora förändringar med anledning av förslagen i Transportinfrastrukturkommitténs slutbetänkande. Beroende på i vilken mån förslagen genomförs i lagstiftningen kan de ha stor betydelse för hur projekt bedrivs och hur allmänhet och berörda sakägare involveras. Förutom förändringar i överklaganderätten är kommitténs förslag till ändrade planeringsprocesser, samrådsformer, granskningsförfarande och ändrade inlösenregler av stor betydelse för den berörda allmänheten. Det är därför angeläget att följa upp effekterna av förändringar, inte bara ur ett tids- och effektivitetsperspektiv för infrastrukturbyggaren, utan även hur det påverkar enskilda. Det kommer säkert också att vara ett intressant område för framtida forskning.

Förutom förändringar i lagstiftningen är det viktigt att studera tillämpningen och genomförandet av projekt. Framförallt kan det bli intressant att se i vilken utsträckning infrastrukturbyggare förmår att fånga upp och ta till sig ny kunskap i forskningen om analys och hantering av externa intressenter till infrastrukturprojekt. Här finns förmodligen en avsevärd potential till både effektivisering och förbättring av kvaliteten av planeringsprocessen.

Innehållsförteckning

Abstract.....	3
Förord	5
Sammanfattning	7
Innehållsförteckning	9
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund.....	11
1.2 Syfte.....	12
1.3 Avgränsningar	12
1.4 Författarens referensram	13
1.5 Disposition	13
2 Metod.....	15
2.1 Dataurval.....	15
2.2 Metodval och databehandling	15
2.3 Fördelar och begränsningar med vald metod	16
3 Planeringsprocessen för vägar och järnvägar	19
3.1 Gällande regler	19
3.2 Aktuell översyn av reglerna	23
4 Tidigare studier	25
4.1 Teoretisk bakgrund	25
4.2 Resultat från tidigare studier	29
5 Analys	33
5.1 Antal fastställda planer och överklagandefrekvens	33
5.2 Vilken typ av planer överklagas?	35
5.3 Vilka överklagar?	36
5.4 Skäl för överklaganden	39
5.5 Utfall av överklaganden	43
5.6 Handläggningstid hos regeringen	50
6 Diskussion och slutsatser	53
7 Referenser	57

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Frågan om överklaganden av planer kommer ofta upp när planering och byggande av transportinfrastruktur diskuteras. Inte sällan beskrivs överklaganden som ett problem, något som bromsar, försenar och fördyrar för samhället angelägna projekt. De som klagat utmålas ibland som representanter för snäva särintressen som hindrar för allmänintresset viktiga satsningar. Inte minst miljöintressenas ställning och miljöorganisationernas roll i planeringen är ofta föremål för debatt.¹ Det finns också motsatta problembeskrivningar som menar att dagens lagstiftning ibland bidrar till att vissa enskilda drabbas orimligt hårt vid genomförande av stora infrastrukturprojekt, att berörda möjligheter att påverka är mycket begränsade och att möjligheten att nå framgång med ett överklagande är mycket liten.² Många är dock överens om att mycket finns att vinna genom att i planeringen aktivt arbeta med att kartlägga och involvera olika intressenter. På detta sätt kan både överklagandefrekvensen minskas och berörd allmänhet ges större möjlighet till delaktighet.³

Överklaganden av planer är särskilt aktuellt eftersom en översyn av regelverket som styr den fysiska planeringen av transportinfrastrukturutbyggnad just nu pågår.

Transportinfrastrukturstyrelsen presenterade i september 2010 sitt slutbetänkande *Effektivare planering av vägar och järnvägar*⁴. Betänkandet innehåller bl.a. förslag om ändringar avseende överklaganden på flera punkter, där den övergripande tanken är att både få färre överklaganden och att snabba upp prövningen av överklaganden. Över 150 remissvar inkom under remisstiden från september till december 2010. Betänkandet bereds i skrivande stund i Näringsdepartementet.

Samtidigt som frågan är mycket aktuell och diskuteras flitigt är det påfallande hur lite faktaunderlag och hur få studier det finns kring överklaganden av planer för infrastruktur. Det är ont om statistik kring både överklagandefrekvens, handläggningstider och utfall av prövningarna. Ännu mindre material finns det om vilka det är som överklagar och vad som ligger till grund för överklagandena. Risken finns alltså att såväl den allmänna diskussionen som de förslag som presenteras bygger mer på antaganden och allmänt tyckande än på sakliga kunskapsunderlag om överklaganden. Detta kan i värsta fall leda till att diskussionen ”skjuter förbi målet” eller att förslag till förändringar inte adresserar de verkliga problemen.

Av detta skäl har denna studie tillkommit vilken jag hoppas ska kunna bidra med fakta och underlag till diskussionen om och beredningen av eventuella förändringar i överklagandeinstitutet.

¹ Se t.ex. Cars m.fl. 2009, s 136 -138.

² Se t.ex. SOU 2010:57, s 113-117, Henecke och Olander 2003, s 11, 61.

³ Se t.ex. Cars m.fl. 2009, s 135-136, Olander 2006, s 57-60, SOU 2010:57, s 122-123.

⁴ SOU 2010:57.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med denna studie är att skapa ett bättre kunskapsunderlag om överklaganden, deras bakgrund och konsekvenser. Genom en empirisk studie av de överklagade arbetsplaner för vägar och järnvägsplaner som prövas av regeringen besvaras följande frågeställningar:

- Hur många planer och hur stor andel av alla planer för vägar och järnvägar överklagas?
- Vilken typ av planer överklagas?
- Vilka står bakom överklagandena (privatpersoner, organisationer, företag etc.)?
- Vad grundar sig överklagandena på och vilka skäl anförs?
- Hur stor andel av de klagande avvisas därför att de inte anses vara berörda av planen (sakägare)?
- I vilken utsträckning leder överklagandena till att planerna upphävs eller ändras?
- Hur motiverar regeringen sina beslut?
- Har det skett någon förändring över tid avseende hur många planer som överklagas och hur regeringen beslutar?
- Hur lång handläggningstid har överklagandena hos regeringen?

1.3 Avgränsningar

Studien avser överklaganden av Vägverkets respektive Banverkets beslut om fastställelse av arbetsplan respektive järnvägsplan. I förekommande fall studeras även överklaganden av verkens beslut om förlängning av giltighetstiden för en tidigare fastställd plan. Överklaganden av andra typer av planbeslut (framförallt detaljplaner) eller tillstånd (t.ex. miljötillstånd eller bygglov) som kan krävas för genomförandet av ett infrastrukturprojekt behandlas inte här.

Studien har avgränsats till att omfatta fastställelsebeslut mellan år 2003 och 2009. Denna tidsperiod har valts delvis för att möjliggöra jämförelser med resultat från en äldre studie av överklagade arbetsplaner för vägar 1994-2002.⁵ Från 2003 och framåt finns också planbeslut relativt lätt tillgängliga utan alltför omfattande letande i arkiv. Alla överklagade planer som fastställdes 2009 eller tidigare har hunnit avgöras av regeringen vilket gör att datamaterialet blir komplett för de studerade åren.

Arbetet har genomförts som en dokumentstudie. Att komplettera materialet med t.ex. intervjuer av tjänstemän vid Trafikverket eller Regeringskansliet har inte varit tidsmässigt möjligt med tanke på det relativt omfattande datamaterial jag redan hade och har inte heller bedömts vara nödvändigt med hänsyn till de frågeställningar jag vill besvara. Av samma skäl har jag i arbetet fokuserat på regeringens beslut om överklaganden och den information som framgår av dem. Jag har inte gått igenom hela akterna för respektive ärende, vilka kan vara synnerligen omfattande och kräver omfattande arkivarbete.

⁵ Fransson 2004.

1.4 Författarens referensram

Detta examensarbete är en del i Väg- och Vattenbyggnadsprogrammet vid Lunds tekniska högskola. Övriga delar av utbildningen genomfördes huvudsakligen mellan 1996 och 2001. Mina fördjupningskurser läste jag till största delen inom området trafik- och samhällsplanering.

Mellan 2001 och 2008 arbetade jag som trafikingenjör för Stockholms stad, där jag hade en mängd olika arbetsuppgifter inom infrastrukturplanering och trafikplanering, bl.a. i samband med införandet av trängselskatt i Stockholm.

Sedan januari 2008 arbetar jag på Näringsdepartementet, Transportenheten. Där arbetar jag bl.a. med lagstiftningen kring den fysiska planeringen av infrastruktur och med överklaganden av fastställelsebeslut av arbetsplaner och järnvägsplaner. Jag har handlagt ett tjugotal sådana ärenden inför regeringsbeslut. Därigenom har jag fått erfarenhet av och intresse för ämnet överklagade planer. Denna bakgrund har varit till stor hjälp för att genomföra denna studie och att tolka resultaten.

1.5 Disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. Kapitel 1 utgörs av en inledning med en allmän bakgrund till studien samt beskrivning av syfte, frågeställningar och avgränsningar. Det följande kapitel 2 behandlar den använda metoden och de data som använts. Därefter följer i kapitel 3 en översikt av de gällande regler som styr den fysiska planeringen av vägar och järnvägar liksom de förslag Transportinfrastrukturkommittén lämnat för att effektivisera processen. I kapitel 4 presenteras en teoretisk bakgrund och tidigare studier inom området. Kapitel 5 innehåller resultaten från den empiriska studien samt analys av dessa utifrån studiens frågeställningar. Slutligen följer i kapitel 6 de slutsatser som dragits utifrån resultaten samt en diskussion kring synen på överklaganden.

2 Metod

2.1 Dataurval

Arbetet har inletts med en genomgång av den aktuella lagstifningen och hur planprocessen och överklaganden regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. En genomgång och sammanställning av tidigare genomförda studier och statliga utredningar av relevans för ämnet har också gjorts.

Därefter har en empirisk studie genomförts baserat på dokumentstudier av överklagade fastställelsebeslut för arbets- och järnvägsplaner.⁶ Primärmaterial i form av regeringens beslut om överklagandena har studerats liksom verkens överklagade fastställelsebeslut, vilka biläggs regeringsbesluten.

De aktuella besluten för åren 2003-2009 har identifierats genom sökningar i Regeringskansliets diarium. Eftersom diariet ibland innehåller vissa felaktigheter, t.ex. felstavade eller ofullständiga rubriker, kommer inte riktigt alla beslut med på detta sätt. För att kunna validera urvalet av data har även pärmar hos Näringsdepartementets Transportenhet som innehåller alla beslut från de aktuella åren gått igenom. På så sätt har en extra kontroll av urvalet kunnat göras för att säkerställa att alla beslut kommer med. Från pärmarna har sedan besluten, totalt 107 stycken, kopierats upp.

För ärenden där överklagandena återtagits av de klagande fattas inga regeringsbeslut, utan ärendena avskrivs av Regeringskansliet. För dessa ärenden har endast uppgifter om totalt antal överklagade men återtagna planer per år sammanställts ur Regeringskansliets diarium.

Därutöver har sekundärmaterial i form av sammanställningar över totalt antal fastställda planer per år inhämtats från Trafikverket för att kunna beräkna hur stor andel av alla planer som överklagas.

2.2 Metodval och databehandling

Metoden som valts har varit att göra en innehållsanalys av de studerade dokumenten för att kunna kvantifiera innehållet. På så sätt har ur dokumenten kunnat produceras numeriska data som sedan behandlats och analyserats kvantitativt. Det har dock inte genomförts någon avancerad statistisk analys av data. Den kvantitativa analysen har begränsats till en mer grundläggande deskriptiv statistik för att kunna presentera resultaten och dra slutsatser.

Regeringens beslut avseende de överklagade planerna följer alltid en viss struktur. Först anges vad regeringen beslutar, dvs. själva utfallet. Därefter finns en redogörelse för ärendet, där vad de klagande yrkat och anfört sammanfattas. Där anges relativt ofta också hur Vägverket eller Banverket bemöter de skäl de klagande anfört samt om ärendet har kompletterats på något sätt. Sist följer skälen för regeringens beslut, vilka i allmänhet är

⁶ Denscombe 2009 har använts för utformningen av studien och följande beskrivning av metod.

mycket kortfattade. Regeringsbesluten är i allmänhet inte särskilt omfattande, de flesta är ca 1-4 sidor långa. Till regeringsbeslutet biläggs alltid det överklagade fastställelsebeslutet.

För innehållsanalysen har först en mall utarbetats. Där har de relevanta kvantitativa och kvalitativa uppgifter som behöver sammanställas ur besluten identifierats. För kvalitativa data, som t.ex. angivna skäl för överklagande, har kategorier utarbetats (t.ex. buller, markintrång etc.) och getts nummer för att kunna koda även dessa data numeriskt.

Därefter har samtliga beslut studerats och de sökta uppgifterna kodats i Excel enligt mallen. Följande uppgifter har registrerats:

- diarienummer och benämning,
- typ av plan (arbetsplan för väg eller järnvägsplan),
- planens ändamål,
- angiven kostnad enligt fastställelsebeslutet,
- vem som upprättat planen (Banverket, Vägverket eller någon annan),
- datum för fastställelse,
- antal överklaganden,
- överklagande parter (privatpersoner, organisationer, företag osv.) liksom hur många som företrätts av juridiska ombud,
- skäl för överklagande,
- datum för när ärendet inkom till Regeringskansliet,
- om Ban-/Vägverket inkommit med kompletterande uppgifter innan regeringsbeslut,
- datum för regeringsbeslut,
- antal klagande som avvisats p.g.a. att de inte ansetts berörda,
- utfall,
- regeringens beslutsmotivering.

I vissa fall har uppgifter om projektkostnad saknats och dessa uppgifter har då sökts fram från andra källor (projektbeskrivningar eller investeringsplaner).

Slutligen har de kodade data organiserats och en mängd statistiska beräkningar och sammanställningar gjorts för att kunna presentera och analysera resultaten.

2.3 Fördelar och begränsningar med vald metod

En fördel med en dokumentstudie är att den baseras på existerande material som är åtminstone relativt lättillgängligt. Det har i det här fallet heller inte varit något problem att fastställa dokumentens äkthet. Att samtliga studerade beslut funnits relativt väl samlade har avsevärt underlättat arbetet även om man ändå inte bör underskatta tidsåtgången av att söka fram alla beslut i urvalet, kopiera och ordna material samt att finna och registrera relevanta uppgifter i dokumenten. Särskilt inte när det handlar om ett så pass omfattande datamaterial som det varit fråga om i det här fallet, över hundra beslut. Att göra motsvarande utsökning av alla ärendeakter ur Regeringskansliets arkiv

hade inte varit tidsmässigt möjligt då materialet där är betydligt mer svåråtkomligt och dessutom kan vara mycket omfattande.

En styrka med innehållsanalysen är att den möjliggör en kvantifiering av innehållet i en text genom en metod som är tydlig och i princip kan upprepas av andra. På detta sätt har jag kunnat bearbeta och analysera ett omfattande material med en stor mängd dokument, över hundra stycken. Med hänsyn till tillgänglig tid och resurser har det varit ett effektivt och ändamålsenligt sätt att samla in den typ av data jag behövt för att kunna skapa överskådliga statistiska sammanställningar och kunna dra slutsatser. En begränsning med innehållsanalysen är att den innebär att man lyfter ut enheterna och deras betydelse från den ursprungliga kontexten. Innehållsanalysen har också svårt att hantera en texts underförstådda meningar. Innehållsanalysen är därför mest lämplig för texter som är enkla, direkta och påtagliga.

Dessa kriterier stämmer huvudsakligen väl med de beslut jag studerat. De flesta sökta uppgifter om t.ex. planens ändamål, vem som upprättat planen, vem som överklagat, relevanta datum och utfall framgått relativt tydligt ur antingen regeringsbeslutet eller det överklagade fastställelsebeslutet, vilket gjort registreringen av uppgifter förhållandevis enkel. Dokumentens trovärdighet som källa vad det gäller dessa uppgifter är också hög.

Svårigheten har snarare varit dokumentens trovärdighet vad det gäller återgivande av skälen för överklagandena. Då jag inte haft tillgång till själva överklagandeskrivelsena (vilka återfinns i respektive ärendes akt) har jag utgått från hur de klagandes skäl sammanfattas i regeringsbeslutet. Denna sammanfattning är förhållandevis kortfattad. Det är svårt att veta hur heltäckande eller rättvisande beskrivningen av de klagandes skäl är då den ju författats av den prövande instansen. Att studera alla överklagandeskrivelser i original skulle dock vara tidsmässigt ogörligt. Dels skulle då samtliga drygt 100 akter behöva letas fram ur arkivet, och dels skulle alla skrivelser, från totalt över 600 klaganden, behöva gås igenom och registreras.

Här hade en mer kvalitativt orienterad metod fokuserad på överklagandeskrivelsena, och kanske även dokumentation av samrådsprocesser under ärendets gång, eventuellt kunnat bidra med mer kunskap om skälen för överklaganden. Då min forskningsuppgift ändå varit mycket omfattande har jag inte kunnat genomföra någon sådan kompletterande undersökning, inte ens av ett mindre antal ärenden, inom ramen för denna studie. Överklagandeskrivelser kan vara synnerligen varierade både till karaktär och till omfattning, allt från ett par rader upp till som mest hundratals sidor inklusive bilagda rapporter eller annat material. Av nödvändighet behöver de sammanfattas mer kortfattat i beslutet. Av erfarenhet vet jag att det i regeringsbeslutet visserligen inte redogörs för precis allt vad de klagande anfört, men att de viktigaste skälen alltid sammanfattas.

Av denna anledning har ingen fördjupning gjorts i frågan om hur redogörelsen för de klagandes skäl kan tolkas utan valet har begränsats till att registrera de faktorer som nämns explicit om de klagandes skäl i beslutet. Resultaten angående de klagandes skäl bör dock läsas med ovan nämnda begränsningar i åtanke.

3 Planeringsprocessen för vägar och järnvägar

3.1 Gällande regler

3.1.1 Allmänt

Följande överblick över de gällande reglerna för fysisk planering av vägar och järnvägar följer i huvudsak beskrivningen i Transportinfrastrukturkommitténs betänkande *Effektivare planering av vägar och järnvägar* (SOU 2010:57).⁷

Den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). Vid planering och prövning enligt väglagen och banlagen ska de också allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken (1998:808) tillämpas. Detsamma gäller bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. Dessutom finns det i väglagen och banlagen ett flertal hänvisningar till miljöbalken som innebär att balkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska tillämpas.

En målsättning med väglagen och banlagen är att ge förfarandet vid väg- och järnvägsbyggen en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftning. Planeringsprocessen syftar till att förankra planeringen av vägar och järnvägar i den regionala planeringen och i kommunernas planering samt till att ge goda möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden. Vidare syftar planeringsprocessen till att göra avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen samt till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

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.⁸

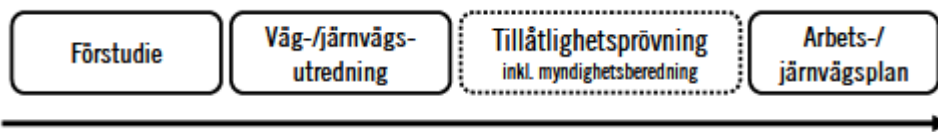
En ny myndighet, Trafikverket, bildades den 1 april 2010. Trafikverket tog över de uppgifter som tidigare utförts av Vägverket och Banverket, som avvecklades den 31 mars 2010. Ett trafikslagsövergripande synsätt ska genomsyra den nya myndighetens verksamhet. Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

3.1.2 Planeringsprocessens skeden

Planeringsprocessen är indelad i tre skeden, där arbetet successivt ska utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och där resultatet från ett skede ska ge utgångspunkterna för nästa. Hänsyn ska tas till enskilda och allmänna intressen såsom miljöskydd och natur- och kulturmiljö.

⁷ SOU 2010:57, s 73-80, för hela avsnitt 3.1 när inte annat anges.

⁸ Ibid., s 73.



Figur 1 Planeringsprocessen (Källa: SOU 2010:57)

Processen inleds med att en *förstudie* genomförs, med syfte att klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen. Förstudiearbetet handlar om att studera tänkbara alternativ för att få fram vilka som verkar genomförbara och därför intressanta att studera vidare. Under förstudien ska den som avser att bygga en väg eller järnväg samråda enligt regler i miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella miljö- och naturskyddsföreningar samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.

När förstudien visar att alternativa sträckningar eller val av standard måste studeras ska en *vägutredning* eller en *järnvägsutredning* genomföras. I utredningen ska alternativ analyseras och utvärderas. Alternativen och deras konsekvenser ska redovisas så att de kan jämföras med varandra och med att inte genomföra någon utbyggnad eller åtgärd (s.k. nollalternativ). Samråd i en väg- eller järnvägsutredning ska ske med bl.a. länsstyrelse, tillsynsmyndighet och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådsretsen är större för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan än för andra projekt. Utredningen ska innehålla en MKB som ska utformas och hanteras enligt miljöbalkens regler. Störst krav på innehållet i en MKB ställs för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. MKB:n ska godkännas av berörd länsstyrelse. Därefter ställs utredningen, inklusive MKB, ut för granskning för att ge intresserade möjlighet att lämna synpunkter. Utredningen resulterar normalt i att infrastrukturbyggaren tar ställning till en korridor för vägens eller järnvägens sträckning.

Större väg- och järnvägsprojekt ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken, vilket görs på grundval av vägutredningen respektive järnvägsutredningen. *Tillåtlighetsprövning* krävs för:

- nya motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio km, och
- nya järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem km för befintliga järnvägar för fjärrtrafik.

Regeringen kan även förbehålla sig att pröva andra väg-/järnvägsprojekt.⁹

Regeringens beslut om tillåtlighet får inte överklagas. Det är däremot möjligt att begära rättsprövning hos Regeringsrätten enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, som då prövar om beslutet strider mot någon rättsregel. En förutsättning för rättsprövning är att regeringens beslut innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Finner Regeringsrätten att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller

⁹ Ibid., s 74-75.

som klart framgår av omständigheterna, och är det inte uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet, ska beslutet upphävas. En ansökan om rättsprövning ska ha kommit in till Regeringsrätten senast tre månader från dagen för regeringens beslut.¹⁰ Tillåtlighetsbeslutet är bindande för infrastrukturbyggaren på så sätt att en arbets- eller järnvägsplan inte får strida mot tillåtlighetsbeslutet. Av praxis framgår att regeringen vid sin prövning av en överklagad arbets- eller järnvägsplan inte är skyldig att överpröva det tillåtlighetsbeslut som planbeslutet bygger på. Något uttryckligt hinder mot att överklaga planbeslutet till den del det avser frågor som redan är avgjorda genom tillåtlighetsbeslutet finns dock inte.¹¹

Det tredje planeringsskedet innebär att en *arbetsplan* eller en *järnvägsplan* ska upprättas. Planen ska redovisa väganläggningens eller järnvägsanläggningens läge och utformning i detalj, liksom den mark och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för själva vägen eller järnvägen och för byggandet av den. Planen ska innehålla en MKB enligt miljöbalkens regler, vilken ska godkännas av berörd länsstyrelse. När planen utarbetas ska samråd ske med bl.a. berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Planen inklusive MKB ska ställas ut för granskning. Trafikverket (fram t.o.m. 1 april 2010 Vägverket respektive Banverket) ska efter samråd med länsstyrelsen pröva om planen ska fastställas. Trafikverket ska tillämpa miljöbalkens bestämmelser vid prövning av de frågor som regleras i en väg- eller järnvägsplan.¹²

3.1.3 Överklagande av planbeslut

Trafikverkets beslut att fastställa en plan får överklagas hos regeringen och handläggs i Näringsdepartementet. När det gäller enskildas rätt att överklaga ska 22 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpas eftersom det inte finns någon särskild reglering i väglagen och banlagen. Det innebär att den som beslutet angår får överklaga om beslutet har gått honom emot.¹³ Regeringen avgör i samband med prövningen om de klagande kan anses vara berörda av beslutet och därmed har rätt att överklaga det.

Besluten får också överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Föreningen ska ha som huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och ha minst 100 medlemmar. Den sistnämnda bestämmelsen ändrades dock från och med 1 september 2010. Dessförinnan, dvs. under den tidsperiod som denna undersökning omfattar, krävdes ett medlemstal på minst 2000 personer för att ha talerätt. Ändringen i talerätten gjordes bl.a. med anledning av den s.k. Århuskonventionen – eller konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – som trädde i kraft i oktober 2001, införlivades i EU-rätten 2003 och tillträdde av Sverige 2005.¹⁴

¹⁰ Regeringsrätten 2010.

¹¹ SOU 2010:57, s 178, 232-237.

¹² Ibid., s 75-77.

¹³ Ibid., s 230.

¹⁴ Prop. 2009/10:184, s 57-69.

Det finns ingen reglering av vilken omfattning regeringens prövning av en överklagad arbets- eller järnvägsplan ska ha. Prövningens omfattning har bestämts av regeringens egen praxis. Till skillnad från överklagade detaljplaner är regeringen inte begränsad till att pröva endast om planen i sin helhet kan godtas eller förkastas utan regeringen kan välja att pröva alla delar av planen.¹⁵

Ett överklagande hindrar att planen verkställs. Det krävs alltså att planen får laga kraft för att den ska få verkställas. Detta motiveras i förarbetena med att beslutet i regel berör många olika intressen och ofta är av mycket ingripande art.¹⁶ Regeringens beslut får inte överklagas. Det är däremot möjligt att begära rättsprövning av beslutet hos Regeringsrätten.

Med stöd av en fastställd arbetsplan får vägbyggaren ta i anspråk den mark eller annat utrymme som behövs för vägen (vägrätt), trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. En fastställd järnvägsplan ger järnvägsbyggaren rätt att lösa in erforderlig mark, men det måste ske via domstol eller – vilket är vanligast – genom lantmäteri-förrättning. Expropriationslagens (1972:719) värderingsregler tillämpas såväl för vägrätt som för inlösen.¹⁷ Härmed är den reglerade fysiska planeringsprocessen avslutad. Innan byggprojektet kan starta måste infrastrukturbyggaren dessutom göra en detaljprojektering och ta fram bygghandlingar inför upphandling av entreprenör.

3.1.4 Planering enligt annan lagstiftning

Ofta måste ny- och ombyggnad av vägar och järnvägar hanteras och prövas även enligt plan- och bygglagen (1987:10). Planeringen måste ta hänsyn till riktlinjerna i kommunala översiktsplaner för användningen av mark- och vattenområden samt för hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Vägar och järnvägar får inte byggas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Därför blir det vid planeringen ofta aktuellt att initiera ny planläggning eller ändring av befintliga detaljplaner. Detta arbete hanteras av berörd kommun och sker enligt plan- och bygglagens regler om bl.a. samråd och utställning. Kommunens beslut att anta detaljplan får överklagas hos länsstyrelsen. Ett överklagande av länsstyrelsens beslut prövas av regeringen. Regeringens beslut kan inte överklagas, men det är möjligt att begära rättsprövning hos regeringsrätten. En ny plan- och bygglag (2010:900) med en delvis annan instansordning har nyligen beslutats av riksdagen (prop. 2009/10:170) och träder i kraft den 2 maj 2011.

Förutom infrastrukturbyggarens planering och den kommunala planeringen som beskrivs ovan krävs ofta ett stort antal andra prövningar innan en väg eller järnväg kan byggas, s.k. efterföljande prövningar. Dessa kan omfatta t.ex. bygglov, tillstånd för vattenverksamhet, dispens för intrång i naturreservat eller kulturresevat, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde eller Natura 2000-område m.m.

¹⁵ SOU 2010:57, s 241.

¹⁶ Prop. 1971:123, s 124.

¹⁷ SOU 2010:57, s 116.

3.2 Aktuell översyn av reglerna

Regeringen tillsatte i mars 2009 en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur (kommittédirektiv 2009:16). Kommittén antog namnet Transportinfrastrukturkommittén.

Transportinfrastrukturkommittén överlämnade den 2 september 2010 sitt slutbetänkande *Effektivare planering av vägar och järnvägar*.¹⁸ I betänkandet lämnas ett flertal olika förslag för att effektivisera planeringsprocessen för transportinfrastruktur. Kommittén anser att den nuvarande processen tar för lång tid och kostar för mycket pengar. Utgångspunkten för kommittén är att 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.

Kommittén föreslår bl.a. att den fysiska planeringsprocessen av vägar och järnvägar inte längre ska innehålla tre skeden - förstudie, utredning och plan - utan utformas som en sammanhållen process som leder fram till en plan (vägplan respektive järnvägsplan).¹⁹ Små och okomplicerade åtgärder ska kunna genomföras utan formell planering. Väg- och järnvägsprojekt ska kunna planeras i samma plan. Den nuvarande obligatoriska tillåtlighetsprövningen av regeringen ska slopas. I stället ska regeringen avgöra vilka projekt som ska prövas. Samverkan mellan Trafikverket och kommunerna ska förbättras, beslutsprocesserna samordnas liksom samråd och material. Kommittén anser också att den enskilde medborgarens ställning ska stärkas genom bättre samråd och möjlighet till tidigare inlösen av berörd fastighet.

Vad det gäller överklaganden föreslår kommittén att en reglering, liknande den i PBL, införs så att väg- eller järnvägsplan endast ska få överklagas av den som före granskningstidens slut skriftligen framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.²⁰ Kommittén föreslår också att rådande praxis läggs fast i lagen så att ett fastställelsebeslut inte ska få överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken. Enskilda måste dock kunna få rättsprövning av tillåtlighetsbeslutet. Vidare föreslås att om infrastrukturbyggaren begär det så ska regeringen få bestämma att en överklagad väg- eller järnvägsplan får genomföras i de delar som inte alls berörs av överklagandet, trots att överklagandet inte har avgjorts. Regeringens prövning bör enligt kommittén utgå från vad den som överklagat har anfört och inte avse andra delar av planen.

Kommittén bedömer att deras förslag leder till att planeringsprocessen kan kortas med ett till två år och planeringskostnaderna minskar med upp till 200 miljoner kronor per år.²¹

¹⁸ SOU 2010:57.

¹⁹ Ibid., s 13-17.

²⁰ Ibid., s 17-18.

²¹ Ibid., s 18.

Kommitténs betänkande skickades ut på en bred remiss under perioden 2 september till 10 december 2010.²² Förslagen i betänkandet bereds i skrivande stund i Näringsdepartementet.

²² Näringsdepartementet 2011.

4 Tidigare studier

4.1 Teoretisk bakgrund

4.1.1 Utgångspunkter

Den fysiska planeringen är en komplex process i vilken många aktörer är involverade och där många motstridiga intressen ska beaktas. Konflikter mellan olika intressen och aktörsgrupper är därför ofta mer regel än undantag när planer på nya bygg- och anläggningsprojekt presenteras. Att belysa och lösa de intressekonflikter som kan förekomma, framförallt genom samråd med olika parter, är därför en av planeringsprocessens mest centrala uppgifter.

Birgitta Henecke och Stefan Olander menar i en studie från LTH att byggindustrins problembeskrivning, vilken till stora delar berör att planprocessen måste bli tids- och kostnadseffektivare, har fått stor tyngd i debatten om överklaganden av planer.²³ Återkommande signaler om s.k. okynnesöverklaganden, som ofta leder till förseningar, har lett till att flera offentliga utredningar genomförts för att belysa problematiken. Men det saknas enligt författarna knappast motsatta problembeskrivningar som gör gällande att medborgarnas möjligheter till inflytande fortfarande är starkt begränsade och därför bör förstärkas ytterligare, dvs. ges mer tid och utrymme. Enligt detta perspektiv bör alltså demokratiaspekter ställas mot exploitörens effektivitetskrav.²⁴

Göran Cars m.fl. tar i en KTH-studie sin utgångspunkt i transporter och infrastrukturens stora betydelse för ekonomi och välfärd. De anser att infrastrukturinvesteringar i Sverige skulle kunna genomföras betydligt snabbare och till en avsevärt lägre kostnad än vad som idag är fallet utan att för den skull äventyra rättsäkerhet, demokrati eller miljömässiga kvaliteter.²⁵

Även Transportinfrastrukturkommittén menar att det finns mycket tydliga krav på att den fysiska planeringsprocessen måste ta kortare tid i anspråk än vad som nu gäller.²⁶ Det är också enligt kommitténs bedömning en nödvändighet om infrastrukturinvesteringar fullt ut ska kunna bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Samtidigt anser kommittén att det är viktigt att erinra om de bestående effekter på bl.a. miljön som uppstår vid väg- eller järnvägsbyggen. Det förhåller sig också så att det mycket sällan kan uppstå någon total enighet om projektens sträckningar i den dialog som äger rum. Ofta blir det så att det finns aktörer som motsätter sig ett projekts genomförande. Detta är en naturlig sak att hantera i en rättsstat. Det är därför nödvändigt att planeringsprocessen för vägar och järnvägar fångar upp de olika uppfattningar som kan finnas, att de olika intressen som finns beskrivs och analyseras och att de avvägningar som görs sker i dialog med omvärlden och på ett transparent sätt. Samtidigt är det viktigt att intressekonflikter

²³ Henecke och Olander 2003, s 9, 11, 19, 25, 28.

²⁴ Ibid. samt Olander 2003, s 40.

²⁵ Cars m.fl. 2009, s 7.

²⁶ SOU 2010:57, s 97.

kan avgöras i en demokratiskt förankrad process, där beslutsfattandet är tydligt och ansvaret klarlagt.²⁷

4.1.2 Synen på överklaganden och konflikter

Henecke och Olander betraktar överklaganden av planärenden som ett exempel på en intresse- eller värdekonflikt som inte funnit sin lösning inom ramen för den formella processen, utan istället hänskjutits till överinstanserna för avgörande.²⁸ De menar att även om överklaganden ibland betraktats som ett mått på exploatörernas förmåga som problemlösare bör det betonas att det är ett mycket grovt mått. Genom dokumentstudier kan man endast fånga den skriftliga retoriken, vilken endast delvis kan antas avspegla de verkliga intressemotsättningarna. Det ger endast begränsad information om vilka möjligheter till påverkan sakägarna haft i den formella planeringsprocessen eller via andra kanaler, liksom vilka övriga intressenter som kan ha varit involverade.²⁹ Konflikter i planeringsprocessen kan delvis ses som en naturlig följd av att projekten ofta har mycket mångfacetterade effekter. Samtidigt som de kan tillgodose ett efterfrågat behov av t.ex. nya bostäder eller förbättrade kommunikationer kan de medföra negativa effekter för dem som bor nära i form av försämrade ljusförhållanden, buller etc. De positiva och negativa effekterna fördelar sig dessutom sällan lika mellan de parter som berörs. De värderas också i regel på skilda sätt av de olika parterna, och nyttan av en åtgärd kommer därmed till stor del att bero på betraktarens ståndpunkt.³⁰

Transportinfrastrukturkommittén konstaterar att den kanske viktigast frågan för den enskilde är risken för att den fastighet man äger under lång tid påverkas negativt av planer på att genomföra ett infrastrukturprojekt.³¹ Detta kan vara ett mycket stort problem för en enskild person eller ett företag. I olika skeden av processen presenteras alternativa förslag som är mer eller mindre utredda. Den som bor i närheten av någon alternativ sträckning eller på annat sätt skulle beröras av att en väg eller järnväg byggs kan naturligtvis uppleva en oro. För den som äger en fastighet i ett område där en väg eller järnväg planeras kan det bli svårt eller omöjligt att sälja fastigheten. Det beskrivs ibland som att en död hand läggs över ett område. Skulle fastighetsägaren av någon anledning bli tvungen att flytta kan situationen bli svår. När ett beslut att fastställa en arbets- eller järnvägsplan har fått laga kraft har infrastrukturbyggaren möjlighet att ta marken i anspråk. Mark som enligt en gällande järnvägsplan ska användas för järnvägsändamål ska lösas in av järnvägsbyggaren om en fastighetsägare begär det. Det innebär att fastighetsägaren så snart järnvägsplanen fått laga kraft kan begära inlösen och därmed få ersättning. Motsvarande bestämmelse saknas dock i väglagen. Rätten till ersättning inträder först när vägrätt uppkommer, vilket sker när väghållaren tar marken i anspråk. Den enskilde fastighetsägaren har för ett vägprojekt alltså inga möjligheter att påverka ersättningstidpunkten. Eftersom arbetsplanen gäller under fem år och kan förlängas kan det gå lång tid innan en fastighetsägare får ersättningsfrågan avgjord.³²

²⁷ Ibid.

²⁸ Henecke och Olander 2003, s 3, 62.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., s 9.

³¹ SOU 2010:57, s 94, 113-117.

³² Ibid.

Henecke och Olander framhåller att i flera studier av markanvändningskonflikter har konflikterna i planeringsprocessen i första hand relaterats dels till en ökad risk- och miljömedvetenhet bland medborgarna, dels till en minskad tilltro till planerare, beslutsfattare och experter överlag.³³ I studierna framhålls också att en ökad utbildningsnivå bland medborgarna i Sverige har medfört att förväntningarna på eget inflytande stigit. Sammantaget framträder i studierna en samstämmighet om att villkoren för planeringen förändrats och att det blivit allt mer nödvändigt att involvera berörda medborgare. Genom en rätt att överklaga olika planbeslut har också de närmast berörda en förstärkt ställning i planeringsprocessen, som förutom att garantera rättssäkerhet, gett ökad tyngd åt deras medverkan. Redan hotet om en förlängd process ökar trycket på en exploatör att ta hänsyn till deras synpunkter under planprocessen.³⁴ Författarna pekar dock på tidigare studier som visar på att det finns en stor skillnad mellan olika sociala grupper vad det gäller förmåga, tilltro och möjligheter att hävda platsens befintliga värden. Personer med lägre utbildning, personer med invandrarbakgrund och boende i resurssvaga områden har mindre möjlighet att påverka i planprocessen och att bevaka sina intressen genom överklaganden.³⁵

Transportinfrastrukturkommittén menar också att det samlade regelkomplexet för den fysiska planeringsprocessen är mycket svåröverskådligt. Det beror på att många regler i olika lagar berörs, att parallella processer enligt olika lagar bedrivs och att olika aktörer är ansvariga för processerna. Samråd bedrivs enligt flera olika lagar när man planerar för infrastrukturprojekt. Det har visat sig att det är svårt för medborgaren att förstå hur och när man ska delta i samråd beroende på vilken fråga man vill påverka.³⁶

Cars m.fl. tar upp frågan om de överklagandes representativitet för de intressen de säger sig försvara. De för fram hypotesen att särintressen ofta presenteras som allmänintressen för att få större tyngd. De menar att det snarare är regel än undantag att transportinfrastrukturprojekt möts av motstånd, dels av NIMBY-karaktär från enskilda personer, dels från organisationer framförallt med anknytning till miljöförörelsen.³⁷

NIMBY, förkortning för ”Not In My Back Yard”, är ett begrepp som ofta dyker upp i planeringssammanhang då överklaganden eller lokala motsättningar mot ett projekt diskuteras. Beteckningen syftar på en lokal opinion mot ett projekt som uppstår när den lokala miljön är hotad av t.ex. ett byggprojekt. Olander beskriver hur NIMBY ibland använts för att närmast avfärda lokala klagomål som ett utslag för känslomässiga eller egoistiskt motiverade lokala invändningar mot betydelsefulla projekt av allmänintresse.³⁸ Författaren framhåller dock att senare forskning till stor del ifrågasatt detta synsätt.³⁹

³³ Henecke och Olander 2003, s 10, 27.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., s 29, 30.

³⁶ SOU 2010:57, s 93, 118, 122.

³⁷ Cars m.fl. 2009, s 93, 137.

³⁸ Olander 2003, s 47.

³⁹ Ibid.

Cars m.fl. har även vissa invändningar mot miljöorganisationers rätt att överklaga vissa beslut, däribland beslut om fastställelse av arbetsplan eller järnvägsplan.⁴⁰ Författarna menar att miljöfrågor fått en oproportionerligt stor roll jämfört med andra samhällsintressen. De påstår vidare att det finns åtskilliga exempel på att miljöorganisationer har använt sig av möjligheterna till överklagande och därigenom fördröjt eller försvårat genomförandet av angelägna transportinfrastrukturprojekt.⁴¹

Frågorna kring miljöorganisationers talerätt har genom åren varit föremål för diskussion i olika sammanhang. Från verksamhetsutövarhåll har framhållits en oro för onödiga överklaganden och förseningar medan man från andra håll i samhället i stället ansett att de svenska bestämmelserna är alltför snävt utformade och oförenliga med unionslagstiftningens och Århuskonventionens krav.

Regeringen konstaterar i propositionen *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer* att erfarenheterna visar inget som tyder på överklagandemissbruk eller annan slags obstruktion från miljöorganisationernas sida.⁴² Detsamma gäller farhågorna om fördröjningar. Visserligen har endast ett fåtal organisationer uppfyllt kraven på 2 000 medlemmar men samtidigt har rent faktiskt en rad föreningar agerat under en större förenings namn utan att några okynnesöverklaganden eller liknande noterats. När miljöprovningar genomförs berörs normalt ett större eller mindre antal personer. I praktiken överklagas mer kontroversiella beslut av i första hand närboende sakägare. Oavsett miljöorganisationers talerätt kommer därmed processerna att drivas. Överklaganderätten för miljöorganisationer spelar därför inte någon större självständig roll i förhållande till antalet provningar eller provningens längd.⁴³

4.1.3 Bättre hantering av externa intressenter för färre överklaganden och bättre projekt

Flertalet av de refererade studierna är ganska eniga i att bättre samrådsprocesser och bättre hantering av berörda sakägare kan bidra till att minska överklagandefrekvensen.

Riksdagens revisorer konstaterar att finns det en risk för att en forcerad planering tillsammans med en liten kompromissvilja hos exploitören i sig leder till fler överklaganden.⁴⁴

Cars m.fl. framhåller kommunikation och samverkan som centrala för ett projekts möjlighet att hantera intressekonflikter och konflikter. Författarna drar utifrån fallstudier av infrastrukturprojekt slutsatsen att risken för låsta positioner och ställningskrig kan reduceras dramatiskt om informations-, samråds- och dialogprocesser utformas på ett bra sätt och anpassas till den grupp man ska kommunicera med. Det är dock ingen garanti för att inte motstånd och låsta positioner ändå uppstår.⁴⁵

⁴⁰ Cars m.fl. 2009, s 135-138.

⁴¹ Ibid.

⁴² Prop. 2009/10:184, s 67-68.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Riksdagens revisorer 2001, s 68.

⁴⁵ Cars m.fl. 2009, s 136.

Samråd under planeringen av vägar och järnvägar är enligt Transportinfrastrukturstyrningskommittén det viktigaste sättet för allmänheten och berörda enskilda att få inflytande och insyn i planeringen.⁴⁶ Rätten för berörda att överklaga de avgörande besluten tillgodoser kravet på rättsäkerhet. Det avgörande för att inflytande, insyn och rättssäkerhet ska fungera i praktiken är att enskilda kan överblicka och förstå planeringsprocessen. Då kan kvalitén i samråden bli bättre. Bra samråd ger i sin tur ett bättre underlag för besluten. Det är viktigt att allmänhetens och sakägares kunskaper om relevanta förhållanden tas till vara. Mycket talar enligt kommittén också för att antalet överklaganden blir färre om kommunikationen mellan den enskilde och myndigheterna fungerar. Det kan bero på att beslutet har påverkats av de synpunkter som framförts, men också på att förståelsen för de bedömningar som gjorts har ökat.⁴⁷

Olander menar att kontroverser med olika externa intressenter, t.ex. sakägare, visserligen innebär en kostnad i tid och pengar för ett projekt.⁴⁸ Men också att projektets resultat kan bli bättre p.g.a. den nya information som kommer fram i processen och de ändringar i projektet som det lett till. Problemet är att dessa förbättringar ofta uppkommer genom konfrontation istället för genom kommunikation med intressenter. Författaren ser en möjlighet i att jobba med förbättrad kommunikation för att kunna tillgodogöra sig de förbättringar som kan uppkomma genom en intresse- eller meningsmotsättning och samtidigt undvika de negativa effekterna, däribland överklaganden. En effektiv kommunikation är mer än bara den information som en exploatör enligt lag är skyldig att ge till berörda. Det är nödvändigt att etablera en bra dialog med intressenterna, vilket ställer stora krav på en projektlednings kommunikationsfärdigheter. Författaren menar vidare att överklaganden är tidskrävande och inte i sig själva bidrar till projektet. Ett annat problem är att den juridiska processen försvårar möjligheten att försona olika intressen, eftersom uppgiften för de prövande instanserna är just att tolka och tillämpa lagen, inte att försona olika intressen. Projektledningen bör därför försöka att identifiera möjliga anledningar till överklaganden i ett tidigt stadium och ta hänsyn till dessa under processen. Om överklaganden ändå är omöjliga att undvika måste projektledningen planera för detta faktum för att kunna reducera de negativa effekterna.⁴⁹ Olander utvecklar också metoder och verktyg för att analysera den påverkan som externa intressenter kan ha på projekt. Genom en modell kan krav och behov från externa intressenter identifieras och analyseras vilket kan utgöra en grund för förbättring av beslutsprocessen vid planering och genomförandet av byggprojekt.⁵⁰

4.2 Resultat från tidigare studier

Pontus Fransson undersöker i en studie överklagade arbetsplaner för vägar mellan åren 1994 och 2002.⁵¹ Författaren konstaterar att under den studerade perioden så överklagades ca 20 % av de planer som fastställdes (exkl. de överklaganden som

⁴⁶ SOU 2010:57, s 122.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Olander 2003, s 77-80.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Olander 2006.

⁵¹ Fransson 2004.

återtogs). Av de totalt 188 överklaganden som prövades av regeringen så ledde 7 till bifall och ytterligare 17 upphävdes av andra skäl. Samtliga dessa skedde dock under perioden 1994-1998 medan mellan 1999 och 2002 skedde inga bifall eller upphävanden. Anledningarna till bifall och upphävande varierade men omfattade bl.a. att planen stod i strid med miljölagstiftningen, att intrången var oskäligt stora, skada på riksintressen, brister i beslutsunderlaget, andra formella brister samt avsaknad av finansiering och aktualitet. I studien konstateras att bullerstörningar var den vanligaste grunden för överklagande, följt av synpunkter kring indragning av väg och yrkanden om alternativa sträckningar för vägen.⁵²

Transportinfrastrukturkommittén konstaterar att den genomsnittliga handläggningstiden för ett överklagande av en arbetsplan under perioden 2007-2009 var ca 9 månader. Knappt hälften av överklagandena avgjordes inom 6 månader. För överklagade järnvägsplaner är handläggningstiden längre, i genomsnitt drygt 13 månader under perioden 1998-2008. Endast 17 % av dessa överklaganden avgjordes inom 6 månader. Handläggningstiderna varierar kraftigt, från drygt en månad upp till 3 år och 10 månader för de planer som kommittén studerat.⁵³

Henecke och Olander belyser i en studie överklagandeinstitutets innebörd, funktion och konsekvenser i samband med kommunal detaljplanering. Studien omfattar överklagade detaljplaner i Lund och Malmö under femårsperioden 1996-2000. Omkring en femtedel av de antagna detaljplanerna i såväl Lund som Malmö har överklagats under den studerade perioden. Omkring hälften har enbart överklagats till länsstyrelsen medan övriga förts vidare till prövning även hos regeringen.⁵⁴ Till stor del har det varit sakägare i traditionell mening, fastighetsägare eller bostadsrättsinnehavare, som har överklagat planerna. I regel har det endast varit enstaka berörda som har överklagat, vilket delvis avspeglar det faktum att de flesta planerna varit små. Det har endast förekommit ett fåtal överklaganden som ett större antal berörda ställt sig bakom, vilket då främst gällt planer för infrastrukturprojekt och olika bevarande- och varsamhetsbestämmelser. I ca 10-20 % av överklagandena har juridiska ombud anlåtits för att driva frågan.⁵⁵

I studien konstaterar de att överklagandena i regel baseras på en blandning av såväl formella som sakliga grunder, liksom på en blandning av såväl allmänna som enskilda intressen som de klagande anser står emot den antagna planen.⁵⁶ Det är i många fall även svårt att klart skilja ut allmänna från enskilda intressen. I omkring hälften av de studerade fallen har kritik riktats mot den formella planproceduren. Till detta räknas i den aktuella studien bl.a. orimliga intresseavvägningar, bristande samråd samt krav på ytterligare konsekvensanalyser och utredningar av alternativa utformningar och lokaliseringar. Därutöver är det mycket vanligt med synpunkter på försämrad boendemiljö och för hög och tät exploatering. Buller är den enskilt mest frekventa olägenheten som framförs. Men invändningarna kan även handla om den planerade verksamhetens sociala och allmänna

⁵² Ibid., s 17-21.

⁵³ SOU 2010:57, s 242, 353-358.

⁵⁴ Henecke och Olander 2003, s 12, 35.

⁵⁵ Ibid., s 44-46.

⁵⁶ Ibid., s 21, 46-48.

konsekvenser. Minskade fastighetsvärden förekommer ofta som argument i de fall där infrastrukturprojekt överklagats.⁵⁷

Majoriteten av de studerade överklagandena har avslagits. Endast 6 av 63 besvär har bifallits i något avseende i någon av överinstanserna. I regel har bifallen inneburit mindre jämkningar i planen och endast i ett fall har detaljplanen upphävts. Författarna drar därför slutsatsen att överklagandena endast i begränsad utsträckning äventyrar ett genomförande av planerna. Däremot medför självklart överklagandena en större eller mindre fördröjning av tidpunkten för byggprojektets genomförande. En majoritet av planerna som överklagats till länsstyrelsen har dock handlagts inom tre månader. Av de planer som även överklagats till regeringen har den sammanlagda prövningstiden som regel inte överstigit ett år. Men det finns också exempel på mycket långdragna processer.⁵⁸

I de fall kritik riktats mot handläggning av planen har överinstanserna genomgående funnit att kommunerna uppfyllt de krav som bör ställas. Visserligen konstateras ibland brister i förfarandet, men att dessa brister inte motiverar ett upphävande av beslutet. Flera överklaganden har också avslagits för att de gällt frågor som inte prövas inom ramen för detaljplanen. Författarna konstaterar att de klagande i de studerade fallen ofta tycks framstå som omedvetna om vad de har rätt att få utförligt prövat. Det gäller även vad de enligt praxis förväntas tåla, exempelvis att man i tätbebyggda miljöer förväntas tåla försämrad utsikt, försämrade ljusförhållanden och dylikt.⁵⁹ I knappt 20 % av de studerade planärendena har överklaganden inkommit från kommuninvånare och intresseorganisationer som kommunen inte ansett vara sakägare. Dessa klagande har genomgående avvisats, i de flesta fall av anledningen att de varit bosatta på för långt avstånd från planområdet. I återstående fall har det varit olika typer av intresseorganisationer som inte betraktats som sakägare. I några fall har överklagandena återkallats, i vissa fall efter att en överenskommelse ingåtts mellan den klagande och kommunen.⁶⁰

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., s 48-50.

⁵⁹ Ibid., s 53-54.

⁶⁰ Ibid., s 54-55.

5 Analys

5.1 Antal fastställda planer och överklagandefrekvens

Totalt fastställdes 516 järnvägsplaner och arbetsplaner för vägar 2003-2009. De flesta av dessa, 436 stycken, var arbetsplaner. Totalt överklagades 143 fastställelsebeslut, dvs. 28 %. 36 överklaganden återtogs dock, vilket innebär att 107 överklaganden, dvs. 21 % av alla fastställda planer, resulterade i avgörande från regeringen. Dessa 107 regeringsbeslut avseende överklagande planer är de som ligger till grund för analyserna i denna studie.

En något större andel av alla järnvägsplaner överklagades än andelen arbetsplaner, 29 % jämfört med 19 %, exklusive återtagna överklaganden. En tänkbar orsak skulle kunna vara att järnvägsplaner i genomsnitt omfattar större och därmed potentiellt mer omgivningspåverkande projekt än genomsnittliga arbetsplaner.

Överklagandefrekvensen för arbetsplaner är i stort densamma som Fransson kom fram till i sin studie av överklagade arbetsplaner 1994-2002. Under den perioden överklagades 20 % av alla arbetsplaner, exklusive återtagna överklaganden (28 % om återtagna räknas med).⁶¹ Det verkar totalt sett alltså inte ha skett någon större förändring jämfört med denna period. Variationen mellan enskilda år kan dock vara ganska betydande.

Även Henecke och Olander konstaterade en överklagandefrekvens på ca 20 % i sin studie.⁶² Den avser dock överklagade detaljplaner, vilka på många sätt skiljer sig från arbetsplaner och järnvägsplaner, varför en jämförelse är svårare.

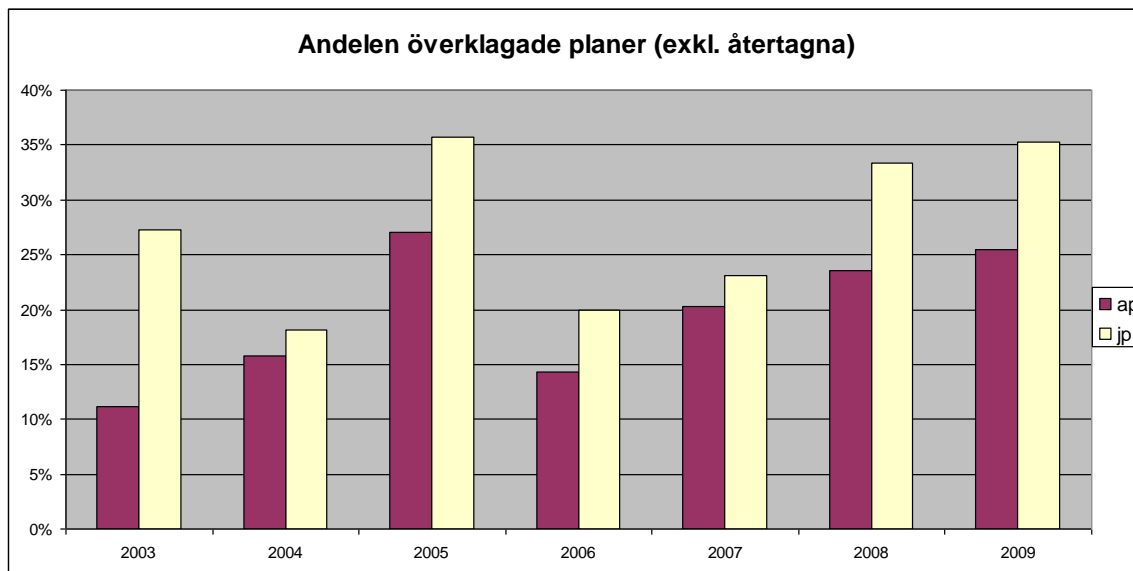
Variationen över åren visas i nedanstående tabell. Observera att år avser årtalet för fastställelse av plan. Sista kolumnen avser alltså hur många av de planer som fastställdes respektive år som resulterade i att överklagandet slutligen avgjordes av regeringen, inte antal regeringsbeslut per år.

⁶¹ Fransson 2004, s 17.

⁶² Henecke och Olander 2003, s 35.

Typ	År	Fastställda	Överklagade	Återtagna	Regeringsbeslut
ap	2009	51	15	2	13
	2008	68	22	6	16
	2007	69	19	5	14
	2006	70	14	4	10
	2005	48	17	4	13
	2004	76	20	8	12
	2003	54	6	0	6
ap Totalt		436	113	29	84
jp	2009	17	6	0	6
	2008	9	5	2	3
	2007	13	3	0	3
	2006	5	1	0	1
	2005	14	5	0	5
	2004	11	5	3	2
	2003	11	5	2	3
jp Totalt		80	30	7	23
Totalt		516	143	36	107

Tabell 1 Antal fastställda planer samt antal överklaganden per år
(Källor: Verksamhetsberättelser för Vägverket Support 2008 och 2009, Sammanställning över järnvägsplaner från Trafikverket samt Regeringskansliets diarium. Egen bearbetning.)

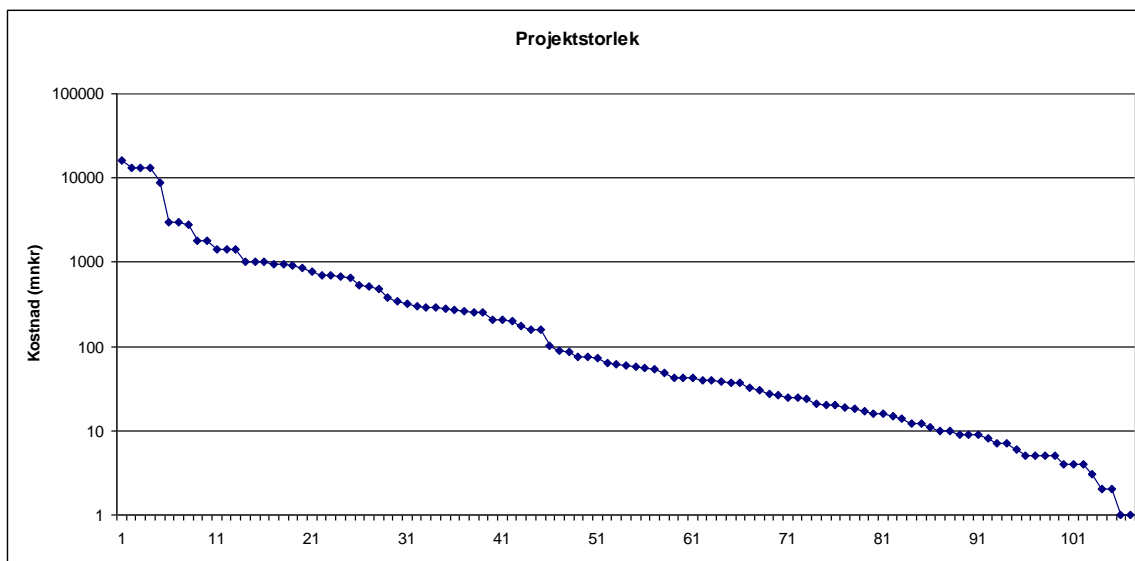


Figur 2 Överklagandefrekvens per år
(Källor: Verksamhetsberättelser för Vägverket Support 2008 och 2009, Sammanställning över järnvägsplaner från Trafikverket samt Regeringskansliets diarium. Egen bearbetning.)

5.2 Vilken typ av planer överklagas?

Av de planer som fastställts 2003-2009 och som överklagats resulterade 107 i att regeringen avgjorde överklagandena. Av dessa avsåg 23 järnvägsplaner och 84 arbetsplaner för vägar.

Det är alla möjliga typer av projekt i alla storlekar som överklagas, från mindre vägombyggnader, anläggning av gång- och cykelvägar och stängning av plankorsningar med järnvägen till nyanläggning av fyrfiliga motorvägar och byggande av spårtunnlar för järnväg. Angiven kostnad i fastställelsebeslutet används här som ett mycket grovt mått på projektets storlek. Den varierar mellan ca 1 miljon kr till 16,1 miljarder kr för de studerade planerna. De allra största projekten är Citybanan i Stockholm, Citytunneln i Malmö och Botniabanan. Drygt hälften av besluten avser dock projekt mindre än 100 miljoner kr. Många större projekt har också delats upp i flera planer, vilka fastställts och överprövats separat. Detta gäller t.ex. Botniabanan, som har fyra överklagade planer i undersökningsmaterialet.



Figur 3 Projektkostnad enligt fastställelsebeslut
Obs! Logaritmisk skala

Tabellen nedan visar de olika typer av projekt som de överklagade planerna avser. Tabellen skiljer på anläggning av infrastruktur i ny sträckning och ut- eller ombyggnad av befintlig väg eller järnväg. Det sistnämnda kan ofta innebära breddning för att kunna lägga till ytterligare körfält eller spår och andra mer eller mindre ingripande åtgärder. Det som Vägverket kallar för omläggning av väg har här kategoriserats som nyanläggning eftersom det innebär att vägen helt eller delvis dras i en ny sträckning. Den vanligast förekommande typen av projekt är anläggning av 3-fältiga vägar (omväxlande 2+1 körfält) med vajermittträcke. Dessa utgör 26 av de överklagade planerna, varav 18 avser utbyggnad från befintlig 2-fältsväg och övriga 8 nyanläggning av väg. Nybyggnad av 2-fältsvägar är annan stor grupp med 15 ärenden, medan ombyggnad av befintliga 2-fältsvägar, i många fall för att förstärka bärigheten, utgör 7 ärenden. Tre arbetsplaner

avser planskilda korsningar med järnväg, vilket är förklaringen till att antalet järnvägrelaterade åtgärder i tabellen nedan är större än antalet järnvägsplaner.

Kategori	Nybyggnad	Ut-/Ombyggnad	Totalt
Jvg - Dubbelspår		6	6
Jvg - Dubbelspår tunnel	2		2
Jvg - Enkelspår	7	1	8
Jvg - Elektrifiering		2	2
Jvg - Planskild korsning	2	3	5
Jvg - Spårväg	2		2
Jvg - Bangård		1	1
Väg - 4-fält motorväg	5	4	9
Väg - 4-fält	7	2	9
Väg - 3-fält mitträcke	8	18	26
Väg - 2-fält	15	7	22
Väg - Trafikplats m.m.	6	1	7
Väg - GC-väg	7		7
Väg - Rastplats	1		1
Totalt	62	45	107

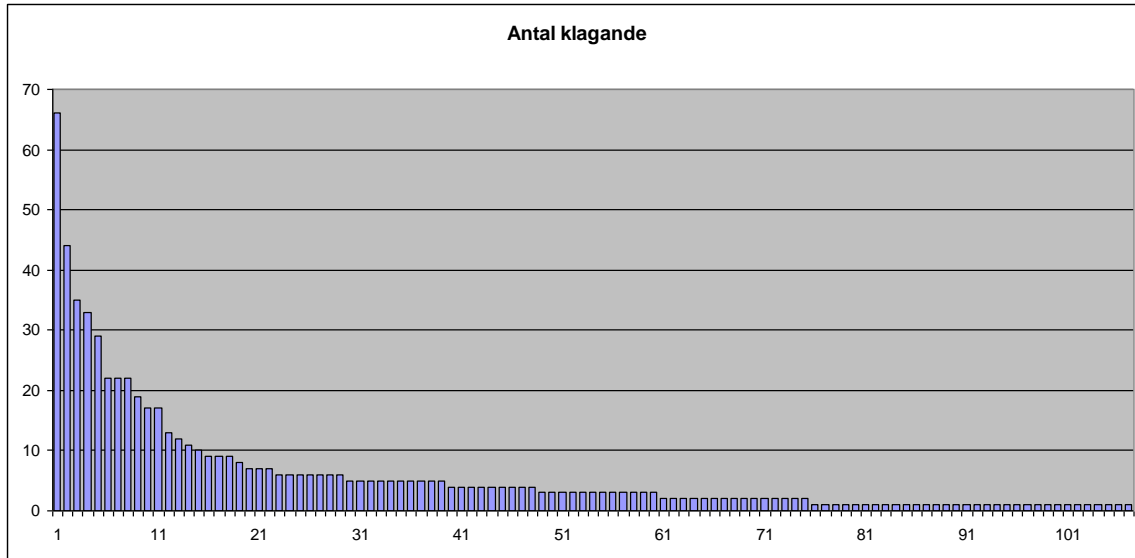
Tabell 2 Överklagade planer 2003-2009 fördelat på typ av projekt

Planerna har i de allra flesta fall upprättats av Banverket respektive Vägverket, men det finns några enstaka undantag. Tre järnvägsplaner (för spårväg samt för vändspår på Roslagsbanan) har upprättats av Stockholms läns landsting/SL och tre arbetsplaner (två för 2-fältsvägar och en för planskild järnvägs korsning) har upprättats av olika kommuner.

Två av de överklagade besluten (en för rastplats och en för planskild järnvägs korsning) rör förlängning av giltighetstiden för redan tidigare fastställda planer.

5.3 Vilka överklagar?

Antalet klagande varierar från 1 till 66 personer (fysiska eller juridiska). De flesta överklagas dock av relativt få personer. 87 % av planerna är överklagade av 10 personer eller färre. 30 % är överklagade av endast en person.

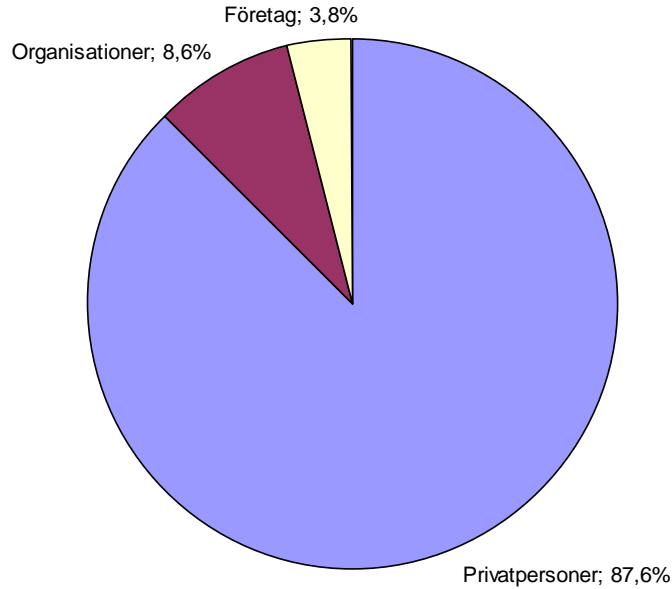


Figur 4 Antal klagande per överklagat beslut

I de fall där föreningar (t.ex. bostadsrättsföreningar eller naturskyddsföreningar) står bakom överklagandena representerar de dock indirekt ett större antal personer.

Observera att det är antalet personer som räknas, inte antalet inkomna överklaganden. Det är vanligt att flera personer står bakom samma överklagandeskrivelse.

De flesta av de planer som har överklagats av många personer avser relativt stora projekt. De fem planer med flest klagande är en av planerna för Botniabanan, omläggning av väg 50 genom Motala, två planer för nyanläggning av 3-fältsväg samt Citybanan i Stockholm.



Figur 5 Kategorier av klagande

De flesta som överklagar är privatpersoner. Dessa utgör nästan 88 % av alla klagande. Exakt på vilket sätt de klagande är eller anser sig vara sakägare (om de är fastighetsägare, boende, näringsidkare eller på annat sätt berörda) framgår inte direkt av besluten. Utifrån de anförda skälen för överklagandena kan man dock dra slutsatsen att en stor del av dessa är berörda fastighetsägare.

Företag står bakom knappt 4 % av alla inkomna överklaganden. Det är flera olika typer av företag som överklagar. Fastighetsbolag står bakom flera överklaganden, men det finns även lantbruksföretag, hästuppfödare, åkerier, hotell samt energi-, entreprenad- och tillverkningsföretag m.fl. bland de klagande. Detta avser de fall där företagen själva står som klagande part.

Därutöver finns flera näringsidkare eller företagsägare bland de privatpersoner som överklagat. I de fallen är överklagandeskrivelsen dock författad i eget namn och inte företagets, men påverkan på näringsverksamheten förs fram som skäl för överklagandet. I denna grupp finns många med lantbruk eller skogsbruk, men även turistföretag och campingägare.

Föreningar eller andra typer av organisationer står bakom knappt 9 % av överklagandena. De klart vanligaste är väg- eller marksamfälligheter samt bostadsrättsföreningar, som direkt berörs av åtgärderna. Men det finns också flera byföreningar eller andra lokala organisationer, en fiskehamnsförening, en skoterklubb och en ponnyklubb bland de klagande. Länsförbund av Lantbrukarnas Riksförbund har överklagat i två fall. Två av planbesluten har överklagats av sammanlagt fyra samebyar. I ett fall har en kommun överklagat Vägverkets beslut att inte förlänga giltighetstiden för en plan avseende en planskild järnvägs korsning.

Olika lokalavdelningar av Svenska Naturskyddsföreningen har överklagat fyra av planbesluten. Dessa tycks alla ha uppfyllt de krav angående medlemsantal etc. som lagen krävde för talerätt, de har i alla fall inte avvisats. Andra mindre miljö- eller naturskyddsorganisationer ligger bakom ytterligare fyra överklaganden, som dock i samtliga fall avvisades av regeringen. De totalt åtta överklagandena från miljöorganisationer har inkommit i sex olika ärenden.⁶³ Av dessa sex planbeslut har fyra överklagats även av andra sakägare (totalt 44, 33, 9 respektive 6 inkomna överklaganden).⁶⁴ I ett av de fyra besluten avvisades också miljöorganisationernas talan.⁶⁵ Genomsnittlig handläggningstid för de övriga tre ärendena där även andra överklagat var drygt 6 månader.⁶⁶

Två av planbesluten överklagades alltså endast av miljöorganisationer. Ett av dessa två överklagades av en mindre naturförening, vars överklagande inte togs upp till prövning.⁶⁷

⁶³ Nr 31 (E4, Östra länken, Umeåprojektet), nr 36 (Väg 50, delen genom Motala), nr 38 (E12, Norra länken, Umeåprojektet), nr 72 (E18, Hjulsta-Kista), nr 89 (E4/E6/E20/väg 1380, trafikplats Vasatorp), nr 98 (Väg 111, förbifart Viken, Gråläge-Lerberget).

⁶⁴ Nr 36, nr 98, nr 31 respektive nr 38.

⁶⁵ Nr 98.

⁶⁶ Nr 31, nr 36 och nr 38.

⁶⁷ Nr 89.

Detta ärende handlades av regeringen på mindre än två månader. Det andra ärendet, utbyggnad av E18 mellan Hjulsta och Kista som överklagades av Naturskyddsföreningen i Stockholms län, prövades dock i sak och hade en lång handläggningstid på drygt 2,5 år.⁶⁸ Överklagandet handlade huvudsakligen om huruvida projektet skulle medföra att miljökvalitetsnormen för partiklar överskrids. Regeringen avsåg överklagandet, men förenade fastställelsebeslutet med ett mindre villkor avseende miljökvalitetsnormen för partiklar.

Av de totalt 516 beslut om fastställelse av planer för vägar och järnvägar som fattades 2003-2009 var det alltså endast i ett enda fall som ett överklagande från en miljöorganisation resulterade i en regeringsprövning som annars inte skulle ha ägt rum. Påståendet som görs i tidigare refererad KTH-studie att det finns *"åtskilliga exempel på att miljöorganisationer har använt sig av möjligheterna till överklagande och därigenom fördröjt eller försvårat genomförandet av angelägna transportinfrastrukturprojekt"*⁶⁹ synes mot denna bakgrund sakna grund i mitt undersökningsmaterial. Då har jag visserligen inte studerat fall före 2003 eller hur miljöorganisationerna eventuellt utnyttjat de överklagandemöjligheter som kan finnas av beslut rörande transportinfrastruktur som fattas utifrån PBL eller miljöbalken. Ändå stödjer mina resultat snarare den uppfattning som förs fram av regeringen att överklaganderätten för miljöorganisationer inte verkar ha spelat någon större självständig roll i förhållande till antalet prövningar eller prövningens längd.⁷⁰

Ca 13 % av de klagande företräds av ett juridiskt ombud. Detta ligger i linje med den siffra på ca 10-20 % som Henecke och Olander tidigare konstaterat för överklagade detaljplaner.⁷¹

Drygt 16 % av de klagande avvisades, dvs. deras överklaganden togs inte upp till prövning. Regeringen har då gjort bedömningen att de inte kan anses vara berörda av fastställelsebeslutet på ett sådant sätt att de hade rätt att överklaga det. Närmare skäl till denna bedömning anges nästan aldrig. I de fall där samtliga klaganden avvisats innebär det att regeringen inte alls prövat ärendena i sak. Samma sak gäller för tre ärenden som inte resulterade i någon åtgärd eftersom de klagande var okända och man därmed inte kunde avgöra deras behörighet.

5.4 Skäl för överklaganden

Skälen som de klagande anför redogörs för kortfattat i regeringens beslut. Det är inte säkert att precis allt som en klagande anfört återges i beslutet, men åtminstone de huvudsakliga skälen som anförs mot planen sammanfattas där. Undantaget är de klagande som avvisas, vars skäl ofta inte återges alls eller endast mycket summariskt.

I sju av regeringsbesluten anges inte några skäl alls. Det gäller för de tre beslut där okända personer överklagat, för ytterligare två beslut där samtliga klagande har avvisats

⁶⁸ Nr 72.

⁶⁹ Cars m.fl. 2009, s 138.

⁷⁰ Prop. 2009/10:184, s 67-68.

⁷¹ Henecke och Olander 2003, s 46.

samt för två beslut där överklagandena avslagits. Det går inte att utläsa om det beror på att de klagande inte anfört några skäl eller om regeringen inte bedömt det vara av betydelse att återge dem eftersom de ändå inte medfört någon ändring av det överklagade beslutet.

Överklagandena baseras ofta på en blandning av formella och sakliga skäl, liksom på en blandning av enskilda och allmänna intressen som anförs mot den aktuella planen.

5.4.1 Formella skäl

Olika typer av formella fel anförs mot planbeslutet i hälften av ärendena. Den vanligaste invändningen här är att projektets påverkan är otillräckligt beskriven eller att beslutet vilar på ofullständiga underlag på annat sätt. Detta har anförts mot planbeslutet i över en tredjedel av alla ärenden. Det kan handla såväl om hur påverkan på just de klagandes enskilda intressen som på andra allmänna intressen är beskrivna. Ofta är det planens MKB som de klagande anser är otillfredsställande. Mycket vanligt är också att de klagande anser att alternativa sträckningar och utföranden är otillräckligt beskrivna. Ofta ställs krav på ytterligare utredningar, konsekvensanalyser eller kompletteringar av planen.

Olika typer av klagomål på hur samrådsprocessen har hanterats är också vanligt förekommande. Ofta att det varit för lite samråd, men även att det genomförts felaktigt eller att Väg-/Banverket inte alls beaktat synpunkter som framförts.

Även andra typer av formella felaktigheter anförs mot beslutet. Dessa varierar från allt mellan småfel i planhandlingarna eller att sakägare inte blivit ordentligt underrättade till invändningar mot att planen inte håller sig till tidigare tillåtighetsbeslut från regeringen eller att projekt delats upp i flera planer på ett sådant sätt att det omöjliggör en bedömning av projektets samlade miljöpåverkan.

Sammantaget lyser en stor misstro mot såväl Vägverkets och Banverkets kompetens som mot deras opartiskhet igenom i många överklaganden. Men inte i något enda ärende är det endast formella grunder anförs mot ett planbeslut, någon form av sakliga skäl anförs alltid också av åtminstone någon klagande.

5.4.2 Påverkan på enskilda intressen

De vanligaste sakliga invändningarna handlar om de direkta negativa effekter projektet har på de närmaste omgivningarna och på berörda sakägare. Buller är den överlägset vanligaste negativa påverkan som förs fram. I inte mindre än 43 % av alla ärenden tas det upp som ett skäl mot planen. Även oro för luftföroreningar och vibrationer är relativt vanligt förekommande, det sistnämnda framförallt för järnvägsprojekt. Att projektet påverkar landskaps- eller stadsbild negativt eller att utsikten försämras tas upp i knappa 10 % av alla ärenden. Olika typer av störningar som uppkommer under själva byggtiden berörs också i några överklaganden.

Missnöje med det markinträde som ett projekt medför anförs i nästan 30 % av alla ärenden. Mycket ofta menar de klagande här att det finns andra, bättre lösningar, alternativ eller utföranden som inte skulle behöva ta lika mycket av deras mark i anspråk.

De barriäreffekter ett infrastrukturprojekt medför är ett annat vanligt skäl för överklagande, och förekommer i närmare 20 % av alla ärenden. Särskilt vanligt skäl är det för mitträckesprojekten, där man ofta bygger om en befintlig 2-fältsväg till en 3-fältig (omväxlande 2+1 körfält i varje riktning) med vajermitträcke. Detta medför att vägen blir svårare att korsa, såväl till fots som med fordon från anslutningar till vägen.

5.4.3 Ekonomisk påverkan

Vanligt är också att den ekonomiska påverkan som ett infrastrukturprojekt har på enskilda lyfts fram som ett skäl mot planen, i nästan hälften av alla ärenden tas detta upp på något sätt. I ca en fjärdedel av ärendena handlar det om påverkan på någon av de klagandes egen näringsverksamhet. Ofta är det jordbruk eller skogsbruk som berörs, men det finns även många andra, vitt skilda verksamheter: fastighetsbolag, åkerier, energi-, entreprenad- och tillverkningsföretag samt hotell och turistverksamhet.

I nästan 30 % av alla ärenden tas olika typer av ersättningsfrågor upp, vanligast att fastighetsägare vill ha ersättning för minskat fastighetsvärde eller är missnöjd med ersättningsnivåerna för den mark som tvångsvis tas i anspråk. Men det händer även att klagande ställer krav på ersättning för andra typer av följdkostnader eller minskade intäkter som de anser att infrastrukturprojektet åsamkar dem. Vissa klaganden yrkar också på inlösen av deras fastigheter.

5.4.4 Påverkan på allmänna intressen

Det är vanligt förekommande att klagande även anför påverkan på allmänna intressen som skäl för eller stöd för sina överklaganden. Olika typer av mer allmän miljöpåverkan, alltså förutom ovan nämnda buller, luftföroreningar etc., anförs relativt ofta, i närmare 30 % av alla ärenden. Inte sällan handlar det om hur infrastrukturprojektet påverkar naturområden eller olika djurs livsmiljöer, i vissa fall tas även frågor upp om påverkan på skyddade arter eller områden (t.ex. Natura 2000 eller naturreservat). Att projekt bidrar till klimatpåverkan, oftast att vägprojekt bidrar till ökad biltrafik, förs också fram i ett fåtal ärenden. Det är dock ovanligt att det endast är allmänna miljöskäl som ligger bakom överklaganden mot ett planbeslut.

Även hur projektet påverkar trafikförhållandena tas ofta upp av klagande. Oro över att förändringarna ska innebära en försämring av trafiksäkerheten på något sätt anförs mot över en fjärdedel av alla planbeslut. Synpunkter på att projektet inte beaktat gång- och cykeltrafiken är förhållandevis vanligt förekommande (i 14 % av alla ärenden), inte minst för planer som omfattar ombyggnad av befintlig väg till mötesfri väg med mitträcke (i 39 % av dessa ärenden).

5.4.5 Vad yrkar de klagande?

Många klagande yrkar på att det ifrågasatta planbeslutet ska upphävas. Antingen anser de att planen inte bör genomföras alls eller att den bör återförvisas till Väg-/Banverket för

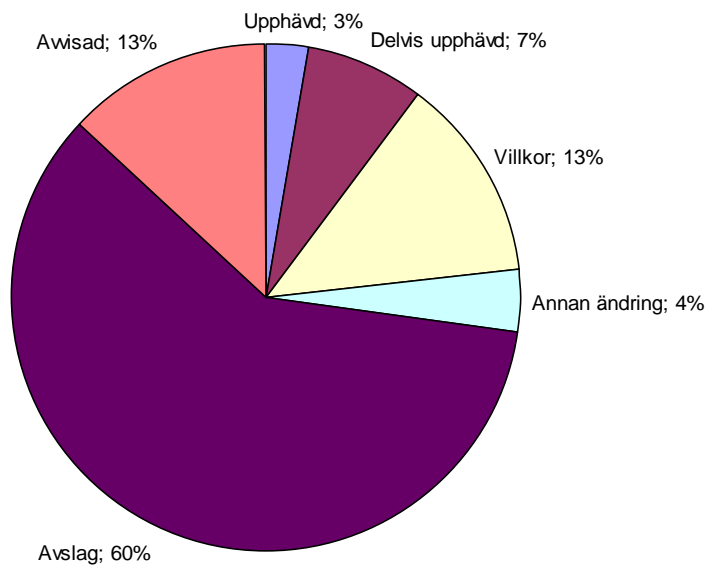
omarbetning så att den kan tillgodose deras synpunkter. Andra klagande yrkar bara på att regeringen beslutar om vissa angivna förändringar av planen eller på att de ska få en viss ersättning. Det är dock inte alla klagande som har något bestämt yrkande eller tydligt uttrycker vad de önskar att regeringen ska besluta.

Det är mycket vanligt, i 44 % av alla ärenden, att klagande önskar andra alternativ eller andra sträckningar för det aktuella projektet. I drygt hälften av alla ärenden framförs önskemål om att projektet utformas annorlunda på något sätt. Vanligt är också önskemål om fler skyddsåtgärder för att lindra negativa effekter av projektet. Ofta gäller det bullerskydd av olika slag, men det kan även vara för att skydda vissa naturområden eller vissa djurarter.

I en knapp fjärdedel av alla ärenden tas frågor om utfarter eller enskilda vägar upp. Särskilt vanligt är det för projekt som avser ombyggnad av befintlig väg till mitträckesväg, vilket inte är så konstigt eftersom denna typ av ombyggnad ofta innebär stängning av många befintliga utfarter till vägen. Denna typ av frågor prövas dock inte i samband med fastställelse av arbets- eller järnvägsplan utan hanteras i särskild ordning i separata beslut om stängning av utfart eller då enskild väg läggs om vid lantmäteriförrättningar. I de fall sådana yrkanden förts fram av de klagande konstaterar regeringen i allmänhet i skälen för sina beslut att utfarter eller enskilda vägar inte prövas vid fastställelse av planen och att regeringen därför inte tar upp vad de klagande anfört i dessa avseenden till prövning.

Som nämnts ovan är det också vanligt att klagande yrkar på någon typ av ersättning för mark, minskade fastighetsvärden, följdkostnader, förlorade intäkter eller dylikt. Frågor om ersättningar prövas dock inte heller i samband med fastställelse av arbets- eller järnvägsplan. Oftast löses detta i förhandlingar med markägaren, men det finns även möjlighet att få saken prövad i domstol. Expropriationslagens (1972:719) värderingsregler tillämpas därvid såväl för vägrätt som för inlösen av mark. Också i de fall ersättningsfrågor förts fram av de klagande konstaterar regeringen genomgående i skälen för sina beslut att ersättning inte prövas vid fastställelse av planen och att regeringen därför inte tar upp vad de klagande anfört i dessa avseenden till prövning.

5.5 Utfall av överklaganden



Figur 6 Utfall av regeringsbeslut angående överklaganden (exkl. återtagna) 2003-2009

5.5.1 Avvisade överklaganden

I 11 ärenden tog regeringen inte upp överklagandena till prövning, eftersom ingen av de klagande ansågs berörd av fastställelsebeslutet på ett sådant sätt att de hade rätt att överklaga det. Ytterligare 3 ärenden föranledde inte någon åtgärd från regeringens sida eftersom de klagande var okända. I dessa fall där samtliga överklaganden avvisats har regeringen inte alls prövat ärendena i sak. Några närmare skäl till varför de klagande inte ansetts berörda anges nästan aldrig.

5.5.2 Avslagna överklaganden

Majoriteten av alla överklaganden har avslagits av regeringen. I 60 % av ärendena har det varit frågan om ”rena” avslag, dvs. regeringen har avslagit samtliga överklaganden och inte gjort någon ändring av det överklagade beslutet. Skälen för regeringens beslut är i allmänhet mycket kortfattade, t.ex.:

”Beträffande vad Vattenfall anfört om miljöbalkens skydd för energidistribution finner regeringen inte att de mycket begränsade ombyggnadsåtgärder som föreslås i arbetsplanen kan anses påtagligt försvåra utnyttjandet av kraftledningarna.”⁷²

”Regeringen finner beslutsunderlaget tillräckligt och att ytterligare utredningar inte erfordras. Vad som framförts beträffande den demokratiska processen i ärendet utgör inte skäl att upphäva eller ändra Vägverkets beslut. Beträffande vägens utformning finner regeringen vid en samlad bedömning inte skäl att göra en annan bedömning i sak än den

⁷² Nr 24, Väg 70, Avesta-Hedemora.

*Vägverket gjort i ärendet. Regeringen finner inte heller miljöbalkens regler i övrigt utgör skäl att upphäva Vägverkets beslut.*⁷³

I de flesta fall kommenterar regeringen överhuvudtaget inte de skäl som de klagande anfört mot planen. Det är däremot förhållandevis vanligt att det redogörs kortfattat för vad Vägverket eller Banverket yttrat över de inkomna överklagandena, varpå regeringen konstaterar att *”det har inte framkommit några omständigheter som föranleder en annan bedömning än den Väg-/Banverket gjort i det överklagade beslutet”*.

Den knappa motiveringen skiljer sig från överprövningar av överklaganden i andra ärenden enligt t.ex. PBL och miljöbalken som görs av bl.a. länsstyrelser och domstolar. En bidragande orsak till detta skulle möjligen kunna vara att regeringens beslut, till skillnad från länsstyrelsers och domstolars, inte lyder under bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) vad det gäller krav på motivering av beslut. Det är dock inte hela förklaringen eftersom regeringen när den prövar överklagade detaljplaner i regel är mer utförlig vad det gäller beslutsmotiveringarna. Så det kan även tänkas vara en fråga om olika etablerade traditioner i olika typer av ärenden för regeringens del.

Regeringen kommenterar dock när vissa anförda skäl, t.ex. om ersättning eller enskilda vägar som nämnts ovan, inte tas upp till prövning. I de fall då ett projekt tidigare tillåtlighetsprövats konstaterar regeringen relativt ofta att frågor om olika alternativ för utbyggnad prövats i tidigare skede, att regeringen redan tagit ställning till sträckningen i samband med tillåtlighetsbeslutet och att regeringen därför inte tar upp alternativfrågan till prövning i överklagandeärendet.

Det förekommer också i några fall ”brasklappar” där regeringen uttrycker att den förutsätter att vissa frågor som de klagande tagit upp kan lösas i den fortsatta detaljplaneringen. Detta verkar vara en ny företeelse eftersom det endast förekommer i undersökningsmaterialet i ärenden från 2007 och senare. Exempel på dylika formuleringar är:

*”[Den klagande] har påtalat att vägutbyggnaden riskerar att påverka miljöer med förekomst av fridlysta arter, bl.a. grodor. Åtgärder som påverkar fridlysta arter kräver dispens från fridlysningsbestämmelserna enligt artskyddsförordningen (2007:845). [...] Regeringen förutsätter att Vägverket vidtar de åtgärder och försiktighetsmått som krävs för att skydda fridlysta arter och deras livsmiljöer.*⁷⁴

*”Av Vägverkets yttrande över överklagandena framgår vidare att Vägverket åtagit sig att tillsammans med fastighetsägarna detaljstudera placering och utformning av bullerskyddet för att på bästa sätt ta hänsyn till både utsikts- och barriärfrågor. Regeringen förutsätter därmed att en lösning för bullerskyddet kan hittas som tillgodoser de klagandes synpunkter.*⁷⁵

⁷³ Nr 36, Väg 50, delen genom Motala.

⁷⁴ Nr 34, Väg 50, Skänninge-Motala.

⁷⁵ Nr 38, E12, Norra länken, Umeåprojektet.

5.5.3 Ändringar och villkor

I 14 ärenden har regeringen avslagit överklagandena, men i sitt beslut valt att sätta upp någon typ av villkor för att planen ska få genomföras. Det klart vanligaste är villkor avseende buller som förekommer i 9 fall. Villkoren har tillkommit efter att de klagande har haft invändningar mot planens bullerpåverkan och syftar till att säkerställa att Vägverket eller Banverket ytterligare överväger åtgärder för att de gällande riktvärdena för buller ska innehållas i projektet. Ett av bullervillkoren gäller användandet av bullerreducerande beläggning. De övriga åtta är tämligen likartat formulerade:

”Regeringen ändrar Vägverkets beslut så att det förenas med ett villkor med lydelsen: I den mån det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt ska, om överskridanden konstateras vid mätning, kompletterande bullerskyddsåtgärder vidtas med strävan att innehålla de riktvärden för buller som riksdagen ställt sig bakom (prop. 1996/97:53).”⁷⁶

Även om bullervillkoren tillkommit efter att klaganden framfört synpunkter på buller och regeringen i sin beslutsmotivering i allmänhet tar avstamp från de klagandes argument är det värt att notera att villkoren inte innebär att överklagandena bifalls på något sätt. De klagande har i allmänhet yrkat på mer långtgående åtgärder mot buller. De uppsatta villkoren är också förhållandevis svaga. Väg-/Banverket ska i princip ändå alltid vid en nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av infrastruktur, om riksdagens riktvärden befaras att överskridas, vidta bullerskyddsåtgärder, så länge dessa är tekniskt och ekonomiskt rimliga.

Riktvärdena är just riktvärden, inte bindande normer, och lades fast i propositionen *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*:

”Följande riktvärden för trafikbuller bör normalt inte överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus,

45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid,

55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad),

70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dB(A).

Vid tillämpning av riktvärdena vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.”⁷⁷

Riktlinjerna har därefter bekräftats flera gånger, bl.a. i den senaste infrastrukturpropositionen, *Framtidens resor och transporter - infrastruktur för hållbar tillväxt*.⁷⁸

Det som bullervillkoret tillför är huvudsakligen att det även ställer upp ett krav på att verket faktiskt ska mäta bullernivåer efter ombyggnad för att konstatera om

⁷⁶ Nr 26, E22, Hurva-Rolsberga.

⁷⁷ Prop. 1996/97:53, s 43.

⁷⁸ Prop. 2008/09:35, s 132.

överskridanden sker och i så fall vidta ytterligare åtgärder. Normalt vidtas bulleråtgärder utifrån modellberäkningar av bullernivåer. Bullerskyddsåtgärder kan genomföras på många olika sätt, antingen åtgärder nära källan, t.ex. bullervallar, bullerplank, användande av bullerreducerande beläggning (s.k. tyst asfalt) m.m., eller fastighetsnära åtgärder (vilka förutsätter en överenskommelse med fastighetsägaren), t.ex. utbyte av fönsterrutor eller uppförande av bullerskyddad uteplats. För sådana bullerskyddsåtgärder som vidtas i efterhand efter färdigställande av projektet är det följaktligen huvudsakligen fastighetsnära åtgärder som kan bli aktuella.

Av de övriga fem ärenden där villkor ställs upp rör ett miljö kvalitetsnormen för partiklar, två renpassager, ett stomljud och ett skyddade arter.

Arbetsplanen för utbyggnad av E18 Hjulsta-Kista överklagades av Naturskyddsföreningen i Stockholms län, bl.a. med hänvisning till att miljö kvalitetsnormen för partiklar överskrids. Överklagandet avslogs, men i samband med prövningen beslutade regeringen, med hänvisning till förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, att förena fastställelsebeslutet med ett villkor att Vägverket ska, om överskridanden av miljö kvalitetsnormen för partiklar under driftsskedet konstateras, vidta sådana åtgärder som bidrar till att normen inte överskrids vid vägen. Även här följer villkoret samma mönster som för bullervillkoren, dvs. att mätningar ska genomföras för att i ett senare skede fastställa om det finns behov av eventuella ytterligare skyddsåtgärder.⁷⁹

I de två fall där renpassager varit föremål för villkor handlar ett om att bygga om del av befintlig väg E4 till mötesfri väg med mitträcke och viltstängsel⁸⁰ och ett om en nybyggnad av järnvägen Haparandabanan i ny sträckning⁸¹. I båda fallen berör planerna områden av riksintresse för rennärings, där projekten riskerar att skapa barriärer för viktiga renflyttningssleder. E4-ärendet överklagades av den sameby som bedriver rennärings i området medan Haparandabanan överklagades av berörda markägare. Inte heller här har regeringen bifallit yrkanden från klaganden som velat ha ekodukter alternativt viltbroar uppförda. Istället har regeringen, med utgångspunkt från de klagandes argumentation, ställt upp lite svagare formulerade villkor att *"anlägga för rennärings fungerade passager"* (Haparandabanan) respektive att *"den närmare utformningen av arbetsplanens viltpassager [i plan] ska tas fram efter samråd med Liehittjä Sameby"* (E4). I båda fallen motiveras villkoren utifrån områdenas betydelse för rennärings och dessas skydd enligt miljöbalken, i Haparandabananärendet hänvisas även till att regeringen i tidigare tillåtlighetsprövning villkorat genomförandet med att erforderliga renpassager utförs.

I ett ärende, rörande den överklagade järnvägsplanen för Citytunneln i Malmö, har ett villkor föreskrivits om att åtgärder ska vidtas för att vissa maximala nivåer för stomljud inte ska överskridas. Stomljud är ett underjordiskt buller som fortplantar sig genom berg och betong upp i byggnader. Det är det enda av villkoren som tillkommit efter att

⁷⁹ Nr 72, E18, Hjulsta-Kista.

⁸⁰ Nr 50, E4, Harrioja-Salmis.

⁸¹ Nr 9, Haparandabanan, västra delen (JP11).

regeringen delvis bifallit överklaganden, i det här fallet från två berörda bostadsrättsföreningar. Detta har man gjort först sedan Banverket i en kompletterande skrivelse föreslagit till regeringen att dessa två överklaganden delvis bifalles. Anledningen var att Banverket ändå, i samband med att verket frivilligt ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, genomfört fördjupade undersökningar och därvid kunnat konstatera att lägre nivåer på stomljud kan uppnås än vad som man hade angivit i det överklagade fastställelsebeslutet.⁸²

Det sista beslutet som försetts med villkor avser nyanläggning av en tvåfältsväg, Tvärleden mellan Markaryd och Osby. Den planerade vägen passerar på bro ett vattendrag med förekomst av tjockskalig målarmussla, som är skyddad enligt EU:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) och fridlyst i Sverige enligt artskyddsförordningen (2007:845). Med hänvisning till dessa lagrum finner regeringen *”det angeläget att vidmakthålla den tjockskaliga målarmusslans livsmiljö. Den hänsyn som visas till arten i arbetsplanen är otillräcklig. Fastställelsebeslutet bör därför fördes med ett villkor att bron över Helge å utformas så några brokonstruktioner inte placeras i ån innanför gränsen för normalvattenstånd och att förutsättningarna för musselbeståndet inte heller påverkas negativt under byggtiden.”* Villkoret har här inte tillkommit direkt p.g.a. vad de klagande framfört – de har visserligen haft synpunkter på brokonstruktionen men inte nämnt just målarmusslorna – utan utifrån andra omständigheter som framkommit i ärendet.⁸³

Det finns även ett fåtal fall där regeringen beslutat om andra typer av ändringar av fastställelsebeslutet. Dessa handlar dock uteslutande om mindre formsaker, som t.ex. små justeringar av vägområde eller vilket ritningsnummer som ska gälla. Dessa ändringar baseras inte på något som de klagande anfört utan motiveras av att regeringen vill rätta till något mindre formfel som Vägverket eller Banverket har gjort.

5.5.4 Delvis upphävda planer

I åtta ärenden har regeringen delvis upphävt det överklagade fastställelsebeslutet och i övrigt avslagit överklagandena. I sex av dessa är det mindre delar av planen som upphävts. I övriga två ärenden har vissa villkor i fastställelsebeslutet upphävts.

I ett av dem handlar det om ett villkor om att utformningen av vägen ska ske *”i enlighet med VV publikation 2004:80”*. Det har upphävts eftersom regeringen funnit att ändringar som Vägverket gjort i arbetsplanen för att tillgodose vissa av de klagandes synpunkter gjort att villkoret inte längre är nödvändigt.⁸⁴ I det andra ärendet har två villkor upphävts angående att omläggningen av vägen ska genomföras i enlighet med vad Vägverket *”har åtagit sig i ärendet”* respektive att *”en förutsättning för denna omläggning är att tidigare [i separat arbetsplan] fastställd sträcka av förbifart Sala [...] byggs ut”*. Regeringen har även här funnit villkoren överflödiga: *”Av 20 § väglagen framgår att vid byggande av väg endast oväsentlig avvikelser från arbetsplanen får göras. Beträffande villkoret om utbyggnad av anslutande del av förbifarten [...] kan konstateras att fastställelse av en*

⁸² Nr 21, Citytunneln Malmö.

⁸³ Nr 57, Tvärleden, Markaryd-Osby.

⁸⁴ Nr 86, Väg 66, Virsbo-Fagersta.

arbetsplan ger väghållaren rätt att ta mark i anspråk för det vägbyggnadsföretag som arbetsplanen anger, men medför ingen utbyggnadsskyldighet.” I detta ärende har regeringen också upphävt indragningen av en del av befintlig väg eftersom den även efter omläggningen ligger inom den omlagda vägens vägområde.⁸⁵ Det har alltså varit rena formoskäl som motiverat upphävanden i dessa två ärenden.

Formoskäl har även varit grunden för upphävande i tre beslut där delar av planen upphävts eftersom regeringen funnit att dessa delar inte rymts inom den korridor som regeringen i tidigare tillåtighetsbeslut lagt fast för de respektive projekten. I det ena fallet fann regeringen att arbetsplanen *”överskrider den tillåtna korridoren på en sträcka av ca 800 meter och i sidled som mest ca 45 meter”*.⁸⁶ I det andra fallet handlade det om två kortare vägsträckor som befanns överskrida den tillåtna korridoren samt en trafikplats som planerats anläggas på ett sätt som befunnits vara i strid med tillåtighetsbeslutet.⁸⁷ I det tredje fallet gällde överskridandet en lastplats samt två mellanpåslag för en servicetunnel och en arbetstunnel. I det sistnämnda fallet innebar upphävandet också att regeringen delvis biföll överklagandet från ett företag som menade att järnvägsplanens tunneldragning innebar hinder för företaget att exploatera sina rättigheter till ta ut material på en fastighet.⁸⁸ Värt att notera är att regeringen valde att endast upphäva fastställelsebesluten såvitt de avsåg de delsträckor som låg utanför respektive tillåten korridor, medan planbesluten i övrigt stod fast.

I två ärenden har synpunkter från klagande utgjort grund för att delvis upphäva beslut, även om överklagandena formellt inte bifallits, vare sig helt eller delvis. I ett av fallen har klaganden ansett att en trafikplats varit onödig och regeringen upphävt denna med motiveringen att behovet av trafikplatsen *”liksom alternativa utformningar och lösningar, inte utretts ytterligare i tillräcklig omfattning i arbetsplanen”*.⁸⁹ I det andra har de klagande motsatt sig att vägen byggs så nära deras bostad och lantbruk och önskat att vägen ska dras längre bort från dem. Regeringen har här funnit att *”det inte är visat att vägen enligt den fastställda arbetsplanen vad gäller vägavsnittet förbi Fallet fått ett sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Vägverkets beslut om fastställelse av arbetsplanen bör därför upphävas i den delen och ärendet återförvisas till Vägverket för ytterligare utredning av alternativa vägsträckningar mellan km 5/000 och km 9/000.”*⁹⁰

I det åttonde och återstående beslutet som delvis upphävts har anledningen varit att projektet inte varit helt finansierat. Vägverket har, efter remiss från Näringsdepartementet, föreslagit att en ca 4 km lång del av arbetsplanen ska undantas från fastställelse, då det saknas finansiering för denna del. Regeringen har därefter beslutat att upphäva fastställelsebeslutet i denna del.⁹¹

⁸⁵ Nr 82, Väg 67/70, förbi Sala, Evelund-Sör Kivsta.

⁸⁶ Nr 76, E20, Lundsbrunn-Holmestad.

⁸⁷ Nr 102, E18, Lekhyttan-Adolfsberg.

⁸⁸ Nr 14, Ådalsbanan, Härnösand-Veda.

⁸⁹ Nr 100, E6, Saltkällan-Håby.

⁹⁰ Nr 32, Väg 56, Stingtorpet-Tärnsjö.

⁹¹ Nr 103, E6, Skee-Hogdal.

5.5.5 Upphävda planer

Avsaknad av finansiering var också skäl för upphävande i två av de tre fall där överklagade planer upphävts helt.

Det ena ärendet handlade om en järnvägsplan för en planskild korsning som fastställdes 2003 och överklagades av en fastighetsägare. Då ärendet avgjordes ca 4,5 år efter att ärendet inkommit uttalade regeringen: *”Vid pågående revidering av den långsiktiga planen för banhållning 2004-2015 kan konstateras att objektet saknar aktualitet under hela planperioden. En laga kraft vunnit järnvägsplan är endast giltig i fem år och utan aktualitet under kommande planperiod kan denna järnvägsplan inte komma till utförande.”*⁹²

Upphävdes gjordes även ett beslut om förlängning av giltighetstiden för tidigare fastställd arbetsplan avseende anläggning av en rastplats. De klagande menade bl.a. att arbetsplanen måste anses vara föråldrad och inte alls tar hänsyn till senaste kunskaper vad gäller skydd av känslig miljö. Regeringen upphävde beslutet sedan Vägverket självt föreslagit att regeringen ska upphäva förlängningsbeslutet eftersom den fastställda arbetsplanen ger en lösning som är otidsenlig och det inte finns några medel för att bygga rastplatsen.⁹³

Det sista beslutet som upphävts avsåg en arbetsplan för ombyggnad av väg E4 från befintlig 2-fältsväg till mötteseparerad väg med mitträcke (2+1 körfält). Beslutet överklagades av några fastighetsägare och några näringsidkare som bl.a. hade synpunkter på utfarter mot vägen, på buller och på att planen inte tog hänsyn till planerade exploateringar. Två av de klagande menade också att gång- och cykeltrafikanters situation inte beaktats i arbetsplanen. Regeringen konstaterade att den överklagade arbetsplanen låg inom den del av Höga Kusten-området som med hänsyn till natur- och kulturvärden är utpekad som riksintresse i miljöbalken. Enligt miljöbalken ska då turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Vidare konstaterade regeringen att på den aktuella sträckan gick såväl en cykelled som en vandringsled längs med vägen. Mot denna bakgrund ansåg regeringen *”att E4:ans vägrenar, som efter den ombyggnad som redovisas i den framtagna arbetsplanen på flera ställen blir smalare än idag, inte erbjuder ett särskilt attraktivt eller trafiksäkert sätt att förflytta sig för det rörliga friluftslivet. [...] Regeringen finner vidare att inga åtgärder för att ge möjlighet för det rörliga friluftslivet att förflytta sig trafiksäkert och med god tillgänglighet längs sträckan har föreslagits eller studerats i arbetsplanen. Sammantaget gör regeringen således bedömningen att arbetsplanen inte uppfyller miljöbalkens krav på att turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid ingrepp inom området.”* Regeringen upphävde därför planen.⁹⁴

⁹² Nr 23, Södra stambanan, Stångådalsbanan, korsning.

⁹³ Nr 77, E22, rastplats Botorpström, förlängd giltighet.

⁹⁴ Nr 63, E4, Ullånger-Docksta.

5.5.6 Sammanfattning av utfall

Sammanfattningsvis kan konstateras att det endast är i mycket få fall som överklaganden av planbeslut vinner någon framgång hos regeringen. Av 107 studerade ärenden har inte något enda överklagande helt bifallits. Endast två överklaganden har delvis bifallits, det ena efter att Banverket föreslagit att yrkandet skulle bifallas, det andra p.g.a. ett formellt fel. I ytterligare 14 ärenden har regeringen med grund i vad de klagande anfört gjort någon form av ändring i planbeslutet. De flesta av dessa ändringar är dock mycket små och tillgodoser endast till ringa del de klagandes synpunkter. Endast i två av dessa fall har mer substantiella förändringar gjorts genom delvisa upphävanden som närmare motsvarat vad de klagande faktiskt har yrkat. I tre fall har planbesluten helt upphävts. I två av dem anknyter regeringens motivering på något sätt till de klagandes synpunkter. Skälen för upphävande har dock inte varit de grunder som anförts i överklagandena utan bristande finansiering i två fall och miljöbalkens skydd i ett fall.

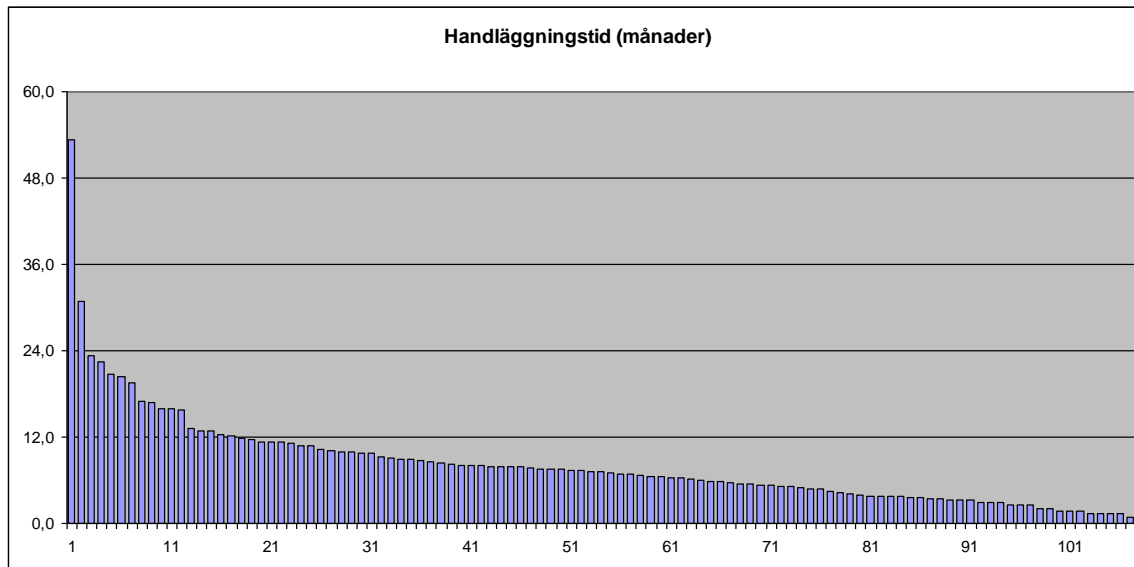
Typ	År	Upphävd	Delvis upphävd	Villkor	Annan ändring	Avslag	Avvisad	Totalt
ap	2009		1	2		10		13
	2008			3		10	3	16
	2007	1		4	2	6	1	14
	2006		1	1		7	1	10
	2005	1		2		5	4	13
	2004			1		10	1	12
	2003			2		1	2	6
ap Totalt		2	7	10	4	50	11	84
jp	2009					5	1	6
	2008			1		2		3
	2007			1		2		3
	2006			1				1
	2005		1			3	1	5
	2004				1	1		2
	2003	1				1	1	3
jp Totalt		1	1	4		14	3	23
Totalt		3	8	14	4	64	14	107

Tabell 3 Utfall av regeringsbeslut angående överklaganden (exkl. återtagna) 2003-2009 fördelat på år för fastställelse

5.6 Handläggningstid hos regeringen

Den genomsnittliga handläggningstiden från att ärendet inkommit till Näringsdepartementet fram till regeringens beslut var drygt 8 månader för planer som fastställts mellan 2003 och 2009. Handläggningstiden varierade mellan ca 1 månad som minst och 4 år och 5 månader som mest. Ca 40 % av överklagandena avgjordes inom 6 månader. 84 % avgjordes inom ett år.

Skillnaderna är inte så stora mellan arbetsplaner och järnvägsplaner, genomsnittlig handläggningstid är drygt 8 respektive knappt 9 månader. Av arbetsplanerna avgjordes ca 38 % inom 6 månader och 85 % inom ett år. Motsvarande siffror för järnvägplanerna är 48 % och 83 %.



Figur 7 Handläggningstid i månader per överklagat beslut

Den genomsnittliga handläggningstiden för arbetsplaner stämmer förhållandevis väl överens med vad Transportinfrastrukturkommittén konstaterat. Det är dock en påfallande skillnad vad det gäller järnvägsplaner, där kommittén kom fram till att den genomsnittliga handläggningstiden är drygt 13 månader under perioden 1998-2008 och att endast 17 % av överklagandena avgjordes inom 6 månader.⁹⁵ Till största delen kan skillnaden förklaras av att den studerade perioden skiljer sig åt och att de flesta järnvägsplaner med lång handläggningstid fastställdes före 2003. Men vid en närmare kontroll av kommitténs data visar det sig också att de inte tagit med alla överklagade planer i sin studie. Fem av de överklagade järnvägsplaner som fastställdes 2003-2008 och som avgjorts av regeringen saknas i kommitténs material, vilket också påverkar resultatet. Eftersom det inte framgår av kommitténs betänkande att det skulle vara frågan om ett medvetet urval ligger det närmast till hands att anta att kommittén helt enkelt missat att ta med vissa planer. Även för arbetsplaner saknas i kommitténs underlag tre ärenden mellan 2007 och 2009. Kommittén har också felaktigt räknat in två överklaganden i förändrings- och indragningsärenden (vilket inte är arbetsplaner) samt har missat att registrera tre ärenden som återtagna.

Det finns förhållandevis stora variationer i handläggningstid mellan åren, se tabell nedan. Handläggningstiden verkar ha blivit kortare de senaste åren trots att antalet överklaganden inte blivit färre. Det är svårt att hitta någon förklaring i datamaterialet till varför det har blivit så. Det är dock så att stora delar av tiden som ärendet finns i Näringsdepartementet inte utgör aktiv handläggning utan väntan på handläggning ("kö

⁹⁵ SOU 2010:57, s 242, 353-358.

till operation”). Hur många personer som finns tillgängliga för att handlägga överklaganden och vilken prioritet detta ges spelar därför stor roll för de genomsnittliga handläggningstiderna. Det är troligt att detta är den huvudsakliga förklaringen till variationen i handläggningstider mellan åren.

År	Överklaganden	Handläggningstid genomsnitt (mån)
2009	19	4,0
2008	19	7,1
2007	17	9,0
2006	11	10,0
2005	18	10,3
2004	14	7,5
2003	9	13,7
Totalt	107	8,3

Tabell 4 Genomsnittlig handläggningstid 2003-2009 fördelat på år för fastställelse

De allra största projekten, de 5 projekt med en angiven kostnad på över 5 miljarder kr har en längre genomsnittlig handläggningstid, knappt ett år. Det allra största projektet, Citybanan i Stockholm, handlades dock på bara drygt 5 månader. För övriga projekt kan inget tydligt samband ses mellan storlek på projektet och handläggningstid.

I 26 av ärendena har kompletteringar av något slag inkommit från Vägverket eller Banverket innan regeringens beslut. Oftast sker detta efter att Näringsdepartementet i en remiss begärt att verket ska inkomma med kompletterande uppgifter därför att något saknas eller är bristfälligt beskrivet. Självklart innebär detta en fördröjning i processen vilket bidrar till längre handläggningstid. De 26 ärenden som har kompletterats har en genomsnittlig handläggningstid på drygt 1 år och 3 månader. Detta är naturligtvis delvis en direkt effekt av att kompletteringsförfarandet i sig tar tid. Men det kan även vara så att det är just de ärenden som är stora eller komplicerade med lång handläggningstid som ofta behöver kompletteras. I vilket fall som helst kan konstateras att brister i underlagsmaterialet ganska avsevärt bidrar till att förlänga handläggningstiden.

Det finns ett samband mellan utgången i regeringens ärenden och handläggningstiden. De ärenden där regeringen inte tagit upp ärendet till prövning p.g.a. att ingen klagande ansetts berörd av beslutet har gått snabbare att handlägga, i genomsnitt mindre än 5 månader. De ärenden som resulterat i att regeringen avslagit överklagandena handlades i genomsnitt på drygt 7 månader. I de fall där regeringen delvis upphävt planen, ställt upp någon typ av villkor eller på annat sätt ändrat planen har i genomsnitt handlagts på drygt 10 månader. De tre ärenden där planen helt har upphävts har en handläggningstid som varierar mellan drygt ett år och 4 år och 5 månader. Sammanfattningsvis kan man säga att ju större förändring som regeringen har gjort med det överklagade beslutet desto längre har i genomsnitt handläggningstiden varit.

6 Diskussion och slutsatser

Byggande av transportinfrastruktur har ofta betydande omgivningspåverkan och berör många personer direkt eller indirekt. Processen som reglerar den fysiska planeringen av infrastruktur är komplex, ofta utdragen i tid och med många inblandade. Samråd under planeringen av vägar och järnvägar är ett viktigt sätt för allmänheten och berörda enskilda att få inflytande och insyn i planeringen. Rätten för berörda att överklaga de avgörande besluten har som syfte att tillgodose krav på rättsäkerhet och skydd av enskildas intressen.

Av de som önskar se ett infrastrukturprojekt komma till stånd beskrivs ibland just överklaganden som ett stort problem, inte minst vad det gäller tidsåtgång för prövningen. Intressant nog lyfts däremot inte osäkerhet om utfallet, dvs. om projektet över huvud taget kan komma till stånd, lika ofta fram vad det gäller planer för infrastrukturprojekt. Som framgår av resultaten av denna studie finns det knappast heller skäl att göra det. Under perioden 2003-2009 har av 107 överklagade fastställelsebeslut endast tre upphävts helt, varav ett efter det att Vägverket självt rekommenderat upphävande. Följaktligen framstår inte regeringens prövning av överklaganden som någon större risk för genomförandet av ett projekt.

I stället är det en försening av genomförandet som beskrivs som problemet med överklaganden. Regeringens prövning kan också ta ganska betydande tid, i genomsnitt drygt 8 månader under den studerade perioden. Transportinfrastrukturkommittén räknar med att hela planeringsprocessen rent teoretiskt tar minst fem år att genomföra och för ett komplicerat eller kontroversiellt projekt kan den reella planeringstiden snarare handla om 10-12 år.⁹⁶ I detta sammanhang kan regeringens prövningstid tyckas vara ett relativt litet bidrag till den totala planeringstiden. Frågan bör också ställas om de som planerar för byggandet av infrastruktur faktiskt räknar med att ett projekt kan överklagas och avsätter en realistisk tid för detta i projektets tidsplan. I genomsnitt överklagas drygt en femtedel av alla planer och för stora och kontroversiella projekt torde risken vara betydligt högre, varför man i de fallen rimligtvis redan från början borde kunna planera för detta.

Den stora svårigheten för planeringen är dock förmodligen att tidsåtgången kan vara väldigt varierande. Visserligen handläggs närmare 85 % av alla överklagade planbeslut inom ett år, men variationerna är betydande, från en månad upp till fyra och ett halvt år i extremfallen. Handläggningstiderna varierar också kraftigt mellan åren vilket gör förutsägbarheten dålig.

Transportinfrastrukturkommittén föreslår flera lagändringar för att både begränsa möjligheterna att överklaga och för att snabba upp handläggningstiden. Frågan är dock i vilken mån det är lagstiftningen som styr tidsåtgången för regeringens prövning. Som konstaterats tidigare och som också förs fram av flera remissinstanser i samband med remittering av kommitténs förslag⁹⁷ är den enskilt viktigaste faktorn för

⁹⁶ SOU 2010:57, s 106-107.

⁹⁷ Näringsdepartementet 2011.

handläggningstiden hur många personer som finns tillgängliga i Näringsdepartementet för att handlägga överklaganden och vilken prioritet detta ges. Det innebär att det med förhållandevis små resurser är möjligt att påverka tidsåtgången för överklaganden betydligt, helt utan lagändringar.

Vad som upplevs som problemet med överklaganden beror på ur vilket perspektiv man betraktar dem. Även för enskilda kan det vara problematiskt att prövningen drar ut på tiden. Men för dem som överklagar står naturligtvis projektets negativa effekter i fokus. De vanligaste anförda skälen för överklagande handlar om bullerstörningar, markintrång och påverkan på privatekonomin. Denna oro för projektens negativa omgivningspåverkan kombineras ofta med en misstro mot såväl Vägverkets och Banverkets kompetens som mot deras opartiskhet.

Det är dock mycket svårt att vinna framgång med överklagande hos regeringen. Av 107 studerade ärenden har inte något enda överklagande helt bifallits. Endast två överklaganden har delvis bifallits, det ena efter att Banverket föreslagit att yrkandet skulle bifallas, det andra p.g.a. ett formellt fel. I ytterligare några ärenden har regeringen med grund i vad de klagande anförjt gjort någon form av ändring i planbeslutet. De flesta av dessa ändringar är dock mycket små och tillgodoser endast till ringa del de klagandes synpunkter. Endast i två av dessa fall har mer substantiella förändringar gjorts genom delvisa upphävanden som närmare motsvarat vad de klagande faktiskt har yrkat. I tre fall har planbesluten helt upphävts. Skälen för upphävande har dock inte varit de grunder som anförts i överklagandena utan bristande finansiering i två fall och miljöbalkens skydd i ett fall.

En tidigare studie konstaterade att upphävanden och bifall till överklaganden var mer vanligt förekommande för arbetsplaner som fastställdes under perioden 1994-1998, men att inga bifall eller upphävanden skedde 1999-2002.⁹⁸ Min studie visar att denna trend med mycket få bifall och upphävanden har hållit i sig även 2003-2009. Visserligen har något färre planer fastställts och överklagats sedan 1999 än tidigare, men det är knappast hela förklaringen. Jag har inte heller hittat någon ändring i lagstiftningen som direkt kan förklara detta. Men av resultaten att döma verkar regeringens praxis ha ändrats efter 1999 vad det gäller upphävanden och bifall.

De flesta som klagar, nästan 90 %, är privatpersoner, men det förekommer också såväl företag som föreningar och andra organisationer. Miljöorganisationers talerätt har i olika sammanhang diskuterats och av vissa lyfts fram som ett problem vad det gäller överklaganden. Resultaten av studien ger dock inte vid handen att miljöorganisationer skulle spela någon större självständig roll i förhållande till antalet överklaganden eller prövningens längd vad det gäller fastställelse av arbetsplaner och järnvägsplaner.

Klagomålen gäller ofta saker som inte prövas vid fastställelse av plan, vanligast frågor om ersättning, värdeminskning eller enskilda vägar. Inte sällan är det oklart vad de klagande yrkar. Det ligger nära till hands att tro att de berörda har bristande kunskap om planeringsprocessen och om vad som prövas i andra sammanhang (t.ex.

⁹⁸ Fransson 2004, s 17.

marklösenförhandling, lantmäteriförrättning och eventuell domstolsprövning). Även Transportinfrastrukturkommittén menar att det samlade regelkomplexet för den fysiska planeringsprocessen är mycket svåröverskådligt. Det beror på att många regler i olika lagar berörs, att parallella processer enligt olika lagar bedrivs och att olika aktörer är ansvariga för processerna.⁹⁹ För den enskilde är det svårt att förstå hur och när man ska delta i samråd beroende på vilken fråga man vill påverka och hur man kan få sin sak prövad. Inte minst som endast en mindre del, bara 13 % av de klagande, företräds av juridiska ombud. Brister i informationen från Vägverket och Banverket skulle möjligen också kunna tänkas bidra till problemet.

Det är mycket vanligt att klagande inte är emot själva projektet som sådant men önskar att andra alternativ eller andra sträckningar väljs. NIMBY ("Not In My Back Yard") kan kanske delvis användas för att beskriva fenomenet att så många anser att projektet mycket väl skulle kunna komma till stånd, men inte just där de själva berörs. Man bör dock vara försiktig med denna typ av generaliseringar. Många klagande betonar att de anser att det finns andra sträckningar som totalt sett berör färre personer eller på annat sätt skulle kunna vara bättre. Planeringsprocessen som sådan innefattar också i de allra flesta fall att arbeta igenom flera olika alternativ till lösningar i tidiga skeden. Att det då finns olika uppfattningar om vilka alternativ som bör undersökas eller om vilka av alternativen som är bäst är egentligen ganska naturligt.

För Vägverket eller Banverkets del är den övergripande lokaliseringsfrågan oftast avgjord redan innan en arbets- eller järnvägsplan påbörjas. Det är dock inte säkert att det valda alternativet accepteras av alla sakägare varför dessa kan välja att ta upp frågan i samband med ett överklagande av fastställelsebeslutet.

Inte sällan har det tidigare i processen funnits flera möjliga alternativ, men där kostnaden har varit avgörande för valet. För Banverket eller Vägverket som måste ställa kostnaden för investeringen mot alla andra möjliga investeringar i landet handlar det om en nödvändig prioritering. För en sakägare som inte behöver ta ansvar för denna prioritering, men som påverkas direkt negativt av ett projekt, är naturligtvis perspektivet annorlunda.

Dessutom anför de klagande i många fall att det finns andra alternativ (t.ex. ombyggnads- eller upprustningsåtgärder i stället för nybyggnad) som är både mindre ingripande och mindre kostsamma. Här föreligger ett mer grundläggande ifrågasättande av om behovet av stora nybyggnadsåtgärder överhuvudtaget föreligger. Återigen är det inte så märkligt att perspektivet, och därmed bedömningen, skiljer sig mellan en berörd sakägare och en (mestadels statlig) infrastrukturbyggare. I slutändan är det regeringen som i sin prövning av överklagandena har att göra denna avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Av dessa skäl bör man kanske inte vara så snabb att kritisera enskilda eller avfärda deras invändningar som NIMBY, vilket inte sällan görs i den allmänna diskussionen om byggandet av infrastrukturprojekt. I stället kan det finnas mycket att vinna för en infrastrukturbyggare att redan i ett tidigt stadium kartlägga och olika intressenter som kan påverka infrastrukturprojektet.

⁹⁹ SOU 2010:57, s 93.

Överlag finns stor enighet om att bättre samrådsprocesser och en bättre hantering av externa intressenter kan bidra till färre överklaganden.¹⁰⁰ Även Transportinfrastrukturkommitténs förslag om möjlighet till tidig inlösen kan möjligen i sig bidra till att effektivisera processen, eftersom mindre kraft går åt till att hantera konflikter. Invändningar och överklaganden som egentligen inte handlar om vägens eller järnvägens utformning och lokalisering utan om ersättningsfrågan bör enligt kommitténs bedömning bli färre.¹⁰¹

Lagstiftningen som reglerar den fysiska planeringen av vägar och järnvägar står möjligen inför stora förändringar med anledning av förslagen i Transportinfrastrukturkommitténs slutbetänkande. Beroende på i vilken mån förslagen genomförs i lagstiftningen kan de ha stor betydelse för hur projekt bedrivs och hur allmänhet och berörda sakägare involveras. Förutom förändringar i överklaganderätten är kommitténs förslag till ändrade planeringsprocesser, samrådsformer, granskningsförfarande och ändrade inlösenregler av stor betydelse för den berörda allmänheten. Det är därför angeläget att följa upp effekterna av förändringar, inte bara ur ett tids- och effektivitetsperspektiv för infrastrukturbyggaren, utan även hur det påverkar enskilda. Det kommer säkert också att vara ett intressant område för framtida forskning.

Förutom förändringar i lagstiftningen är det viktigt att studera tillämpningen och genomförandet av projekt. Framförallt kan det bli intressant att se i vilken utsträckning infrastrukturbyggare förmår att fånga upp och ta till sig ny kunskap i forskningen om analys och hantering av externa intressenter till infrastrukturprojekt. Här finns förmodligen en avsevärd potential till både effektivisering och förbättring av kvaliteten av planeringsprocessen.

¹⁰⁰ Se t.ex. Olander 2006, Cars m.fl. 2009, SOU 2010:57.

¹⁰¹ SOU 2010:57, s 117.

7 Referenser

Tryckt material

Göran Cars, Bo Malmsten, Patrik Tornberg 2009, *Bana väg för infrastruktur*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för Samhällsplanering och miljö.

Martyn Denscombe 2009, *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Pontus Fransson 2004, *Överklagande av arbetsplaner för vägar*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Avdelningen för fastighetsvetenskap.

Birgitta Henecke, Stefan Olander 2003, *Missnöjda medborgares säkerhetsventil?: En studie av överklagade detaljplaner*. Lund: Lunds universitet, Avdelningen för Byggnadsekonomi.

Kungl. Maj:ts proposition 1971:123, *Väglag m.m.*

Näringsdepartementet 2011, *Remissammanställning av yttranden över Transportinfrastrukturkommitténs betänkande Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57), dnr N2010/5737/TE*.

Stefan Olander 2003, *External Stakeholder Management in the Construction Process*. Lund: Lund University, Division of Construction Management.

Stefan Olander 2006, *External Stakeholder Analysis in Construction Project Management*. Lund: Lund University, Division of Construction Management.

Regeringens proposition 1996/97:53, *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.

Regeringens proposition 2008/09:35, *Framtidens resor och transporter: Infrastruktur för hållbar tillväxt*.

Regeringens proposition 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer*.

Riksdagens revisorer 2001, *Plan- och byggprocessens längd*, Rapport 2000/01:14.

SOU 2010:57, *Effektivare planering av vägar och järnvägar: Betänkande av Transportinfrastrukturkommittén*.

Lagar

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Miljöbalk (1998:808).

Väglag (1971:948).

Otryckt material

Regeringskansliets diarium.

Trafikverket, Sammanställning över fastställda järnvägsplaner 1996-2010.

Verksamhetsberättelse för Vägverket Support 2008.

Verksamhetsberättelse för Vägverket Support 2009.

Internet

Regeringsrättens hemsida, 2010-10-25, <http://www.regeringsratten.se/>.

Förteckning över studerade planärenden

Nr	Diarienummer	Typ	Namn
1	N2009/9014/TE	jp	Tvärbana Norr, Bällsta Bro-Ekenbergsbron
2	N2009/9012/TE	jp	Tvärbana Norr, Alvik-Bällsta Bro
3	N2009/8645/TR	jp	Citybanan, Årstabron-Älvsjö
4	N2009/8527/TR	jp	Norge-/Vänernbanan, Veland-Prässebo
5	N2009/6313/TR	jp	Godsstråket g. Bergslagen, Motala-Norrsten
6	N2009/5241/TR	jp	Norge-/Vänernbanan, Agnesberg-Lärje
7	N2008/4790/TR	jp	Citybanan, Tomtebodavägen-Stockholm Södra
8	N2008/1999/TR	jp	Haparandabanan, östra delen (JP12)
9	N2008/1997/TR	jp	Haparandabanan, västra delen (JP11)
10	N2007/9412/TR	jp	Haparandabanan, Morjärv-Karlsborg
11	N2007/7842/TR	jp	Kust till Kustbanan vid Forsa
12	N2007/4436/TR	jp	Haparandabanan, Boden-Morjärv
13	N2007/1695/TR	jp	Godsstråket g. Bergslagen, Norrsten-Mjölby
14	N2006/1654/IR	jp	Ådalsbanan, Härnösand-Veda
15	N2005/6588/TR	jp	Botniabanan, Stöcke-centrala Umeå (JP74)
16	N2005/6585/IR	jp	Botniabanan, Umeå C-Klockarbäcken (JP75)
17	N2005/6312/IR	jp	Botniabanan, Sörmjölje-Stöcke (JP73)
18	N2005/6093/IR	jp	Triangelspår Mariefeld
19	N2005/2276/IR	jp	Botniabanan, Ängersjö-Sörmjölje (JP72)
20	N2004/5514/IR	jp	Uppsala bangård
21	N2004/2004/IR	jp	Citytunneln Malmö
22	N2003/6626/IR	jp	Roslagsbanan, vändspår i Ormsta

23	N2003/4004/TR	jp	Södra stambanan, Stångådalsbanan, korsning
24	N2010/377/TE	ap	Väg 70, Avesta-Hedemora
25	N2009/10116/TE	ap	E22, Hörby N-Linderöd
26	N2009/8120/TR	ap	E22, Hurva-Rolsberga
27	N2009/6169/TR	ap	Väg 848, Järesta-Norrfallsviken
28	N2009/5919/TR	ap	Väg 32 (blivande väg 50), Mjölby-Skänninge
29	N2009/5893/TR	ap	E22, Rolsberga-Fogdarp
30	N2009/5800/TR	ap	Väg 946, väg 947, förbi Vinäs
31	N2009/5712/TR	ap	E4, Östra länken, Umeåprojektet
32	N2009/5711/TR	ap	Väg 56, Stingtorpet-Tärnsjö
33	N2009/4972/TR	ap	Väg 580, förbi Kallax företagsstad
34	N2009/4944/TR	ap	Väg 50, Skänninge-Motala
35	N2009/4427/TR	ap	E4, Skulnäs-Överhörnäs
36	N2009/3020/TR	ap	Väg 50, delen genom Motala
37	N2009/1870/TR	ap	Väg 52, ny anslutning till Skavsta (väg 629)
38	N2009/739/TR	ap	E12, Norra länken, Umeåprojektet
39	N2009/574/TR	ap	GC-väg Skillinge-Brantevik (längs v 1524,1500)
40	N2008/8762/TR	ap	Ny väg öster om Sölvesborgsviken
41	N2008/8731/TR	ap	Väg 813, väg 816, cirkulationsplats
42	N2008/7278/TR	ap	E4, Töre-Åkroken
43	N2008/7277/TR	ap	Väg 21, Vanneberga-Önnestad
44	N2008/7252/TR	ap	E4, delen vid Nickbyn
45	N2008/5122/TR	ap	E4, länsgränsen AC-Jävre
46	N2008/5009/TR	ap	E22, Lindsdal-Rockneby
47	N2008/4772/TR	ap	Väg 26/47, väg 195, Hedenstorp-Bankeryd N
48	N2008/3832/TR	ap	Väg 293, Ängesgårdarna-Smedsbo
49	N2008/3663/TR	ap	Väg 52/55/56, Östra förbifarten Katrineholm
50	N2008/3299/TR	ap	E4, Harrioja-Salmis
51	N2008/3147/TR	ap	Väg 955, järnvägs korsning Borneholm
52	N2008/2172/TR	ap	Väg 50, Svabensverk-Skräddrabo
53	N2008/1196/TR	ap	Väg 288, Jälla-Hov
54	N2008/891/TR	ap	GC-väg Abbekås-Mossbystrand (längs väg 9)
55	N2008/434/TR	ap	Partihallsförbindelsen (mellan E20 och E45)
56	N2008/135/TR	ap	E20, Ingared-Alingsås
57	N2007/8978/TR	ap	Tvärleden, Markaryd-Osby
58	N2007/8806/TR	ap	E6, Tanumshede-Lugnet
59	N2007/8640/TR	ap	E22, trafikplats Råby
60	N2007/8431/TR	ap	GC-väg genom Ekängen (längs väg 1057)
61	N2007/7956/TR	ap	Väg 979, vid Fåglestad by
62	N2007/6274/TR	ap	Väg 571, lokalväg Skattkärr
63	N2007/5416/TR	ap	E4, Ullånger-Docksta
64	N2007/4218/TR	ap	Väg 550, Våle-Revsund
65	N2007/3969/TR	ap	GC-väg, bro vid Ängsvik (över väg 274)

66	N2007/3080/TR	ap	GC-väg, Svalöv-Teckomatorp
67	N2007/973/TR	ap	Väg 51.01, Södra Tvärleden, Marieberg-Almbro
68	N2007/583/IR	ap	E6, Rabbalshede-Pålen
69	N2006/7638/TR	ap	Väg 44, Frölandsvägen-Kurverödsleden
70	N2006/6136/IR	ap	E4, Enånger-Hudiksvall
71	N2006/5341/IR	ap	E4, Mosjön-Önska
72	N2006/5340/TR	ap	E18, Hjulsta-Kista
73	N2006/4741/IR	ap	Väg 25, delen vid Trekanten
74	N2006/2714/IR	ap	Väg 2761, vid Timmersdala
75	N2006/2467/IR	ap	Väg 1078, E4-Flärke
76	N2006/1363/IR	ap	E20, Lundsbrunn-Holmestad
77	N2006/419/TR	ap	E22, rastplats Botorpström, förlängd giltighet
78	N2005/10196/TR	ap	E4, Trask-Ullånger
79	N2005/8899/TR	ap	E4/väg 348, trafikplats Överhörnäs
80	N2005/8455/IR	ap	Väg70/väg 908, Insjön
81	N2005/8454/IR	ap	Väg 49, Stubbetorp-Gustavstorp
82	N2005/7883/IR	ap	Väg 67/70, förbi Sala, Evelund-Sör Kivsta
83	N2005/7804/IR	ap	Väg 522, korsning Botniabanan, Bussjön
84	N2005/6266/IR	ap	Väg 912, väg 939-Kläppa
85	N2005/6058/IR	ap	Väg 111, Lerberget, Lantmästarev-Lagårdsv
86	N2005/5951/TR	ap	Väg 66, Virsbo-Fagersta
87	N2005/3861/IR	ap	E20, Bahult-Ladfallet
88	N2005/2748/IR	ap	Väg 73, Älgviken-Fors
89	N2005/2359/IR	ap	E4/E6/E20/väg 1380, trafikplats Vasatorp
90	N2005/826/IR	ap	E18, trafikplats Ullna
91	N2005/373/IR	ap	Väg 3063.1, korsning V. Stambanan, Gårdsjö, ej förlängd giltighet
92	N2004/9590/IR	ap	E22, Fogdarp-tpl Osbyholm
93	N2004/9303/IR	ap	Väg 709, Höviksnäs-Gatebacken
94	N2004/9302/IR	ap	Väg 553, Getteråbroarna
95	N2004/8187/IR	ap	Väg 545, vid Storsund
96	N2004/5902/IR	ap	Väg 17, förbifart Marieholm
97	N2004/5795/IR	ap	Väg 2061, Fjälkinge-Hammar
98	N2004/4684/IR	ap	Väg 111, förbifart Viken, Gråläge-Lerberget
99	N2004/4481/IR	ap	E4, Gökböle-Fröland
100	N2004/4324/IR	ap	E6, Saltkällan-Håby
101	N2004/3288/IR	ap	Väg 800, Kälavet-Övre Utendal
102	N2004/267/IR	ap	E18, Lekhyttan-Adolfsberg
103	N2003/8261/IR	ap	E6, Skee-Hogdal
104	N2003/7574/IR	ap	GC-väg Simonstorp (längs väg 55)
105	N2003/7249/IR	ap	Väg 870, bro vid Rippetorp
106	N2003/6077/IR	ap	Väg 51, förbi Svärtinge
107	N2003/4998/IR	ap	E22, trafikplats Fårbo