

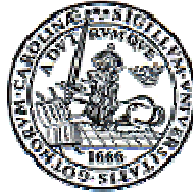
Jämförelse mellan lagen om byggande av järnväg och väglagen

Urban Månsson

Avdelningen för Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet

Department of Real Estate Science
Lund Institute of Technology
Lund University, Sweden

ISRN LUTVDG/TVLM 04/5098 SE



LUNDS TEKNISKA HÖGSKOLA
Lunds Universitet

Avdelningen för Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

Department of Real Estate Science
Lund Institute of Technology
Lund University
P O Box 118
221 00 Lund Sweden

Jämförelse mellan lagen om byggande av järnväg och väglagen

Comparison between the Railways act and the Highways act

ISRN LUTVDG/TVLM 04/5098 SE

Examensarbete av/Master of Science by

Urban Månsson

Civilingenjörsutbildningen Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Opponent

Mikael Almén

Civilingenjörsutbildningen Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Handledare/Supervisor

Kristofer Törngård

Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola

Examinator/Examiner

Berndt-Owe Palm

Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola

Sökord: Lag om byggande av järnväg, väglag, expropriation, fastighetsreglering, väggrätt.

Keywords: Railways act, Highways act, compulsory purchase, land management, lease.

Sammanfattning

Regeringen avser att investera 363 miljarder kronor i transportinfrastruktur från år 2004 till 2015. Banverket och Vägverket har för tidsperioden utformat gemensamma regionplaner för att kunna uppnå regeringens kommunikationsmål. Myndigheternas gemensamma planer syftar bl.a. till att förkorta restider och öka trafiksäkerheten. För att kunna verkställa målsättningarna så används planeringsverktygen väglag (VägL) och lag om byggande av järnväg (LBJ). Vägverket tillämpar VägL och lagen ger möjlighet till planering och markförvärv för allmänna vägar. VägL innehåller även bestämmelser för vägars drift, underhåll och trafiksäkerhet. Banverket använder LBJ för planering av järnväg och fullföljer markförvärv med stöd av FBL eller ExL.

Den inledande planeringsprocessen är likartad för LBJ och VägL med förstudie och utredning av alternativa trafiklösningar. Skillnad uppstår vid genomförande av markförvärv där VägL leder fram till vägrätt och LBJ resulterar i en fastighet för järnvägsändamål. Järnvägsprojekts administrativa handläggningstid kan vara längre än vägprojekts p.g.a. möjligheten för fastighetsägare att överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Gränsbestämning av vägrätt tar längre tid än för järnvägsfastigheter p.g.a. att gränsmarkering och arkivering av arbetsplaner inte är samordnat med fastighetsregistret.

Statens förvärv av mark för allmänna ändamål är reglerat genom grundlagen. Fastighetsägare har ett visst skydd mot expropriation eftersom dess syfte skall vara för angelägna samhällsintressen. Efter Sveriges medlemskap i EU 1995 har möjligheten att överklaga myndighetsbeslut utvidgats med att även avse regeringsbeslut. Sveriges tillämpning av expropriationslagen och möjlighet att överklaga myndighetsbeslut är överensstämmande med Europakonventionen och internationell rätt.

Förkortningar

BVH	Banverkets handbok
Ds	Departementsserien
ExL	Expropriationslagen (1972:719)
EU	Europeiska Unionen
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
JB	Jordabalk (1970:994)
kap	kapitel
LBJ	Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
TU 24	Trafikutskottets betänkande av väglagen (1971)
VägL	Väglag (1971:948)

Abstract

The Government is going to invest 363 billion *kronor* in infrastructure for transport during 2004-2015. *Banverket* and *Vägverket* have for this period of time formulated jointly county planning to achieve the Government's goals for transport. The authorities jointly planning consider among others to decrease travelling time and improve traffic safety. The law instruments *VägL* and *LBJ* are used to execute the jointly planning. *Vägverket* uses *VägL* for traffic planning and compulsory purchase of rights for highways to cross real estate. *VägL* also includes regulations of management, maintenance and safety for highways. *Banverket* uses *LBJ* for railway planning and compulsory purchase real estate with support of *ExL* and *FBL*.

The initial planning for *LBJ* and *VägL* are similar with evaluation of possible traffic solutions. Difference between the laws appear when compulsory purchase for real estate is fulfilled. The result of using *LBJ* ends up with a railway real estate and the result of *VägL* is *Vägrätt*. Projects for railway could be delayed for longer time than highways because of real estate owners possibility to appeal verdicts from courts and surveying departments. Determination of boundaries for *Vägrätt* takes longer time than boundaries for railway real estate. The difference is caused by *Vägrätt* is excluded from the national land registry system and has its own system for registration and boundary marking.

National law regulates Government's compulsory purchase of land for public use. Real estate owners get some protection against compulsory purchase by its aim must be for special public interest. Since Sweden became members of EC 1995 the possibility to appeal against authority decisions has expanded to also include orders of Government. The Swedish practise of the Compulsory purchase act and the possibility to appeal authority decisions and verdicts are in accordance with the European conventions and International law.

Expressions

<i>Banverket</i>	National Authority of rail track
<i>ExL</i>	Compulsory Purchase act
<i>FBL</i>	Land Management and Registration act
<i>kronor</i>	Swedish currency <i>kronor</i>
<i>LBJ</i>	Railways act
<i>VägL</i>	Highways act
<i>Vägrätt</i>	Long term lease for public highways
<i>Vägverket</i>	National Authority of highways

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte.....	2
1.3 Problem.....	2
1.4 Metod.....	2
1.5 Avgränsning.....	2
1.6 Målgrupp.....	2
1.7 Erkännande.....	2
1.8 Uppsatsens disposition.....	2
2. Väglag (1971:948).....	3
2.1 Väghållning.....	3
2.2 Byggande av väg.....	3
2.3 Arbetsplan.....	3
2.4 Vägrätt.....	3
2.5 Vägområde.....	4
2.6 Ersättning.....	4
2.7 Tvister.....	4
2.8 Överklagande av beslut.....	4
2.9 Historik.....	4
2.10 Förarbeten till väglag (1971:948).....	5
2.10.1 Remissyttranden.....	6
2.10.2 Proposition (1971:123) om ny VägL.....	6
3. Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.....	7
3.1 Byggande av järnväg.....	7
3.2 Järnvägsplan.....	7
3.3 Tillfälligt nyttjande av mark.....	7
3.4 Inlösen och ersättning.....	7
3.5 Fastighetsreglering.....	8
3.6 Överklagande.....	8
3.7 Förarbete.....	8
3.7.1 Remissyttrande (Ds 1989:69).....	8
3.7.2 Skillnader mellan väg och järnväg.....	8
3.7.3 Administration och kostnadseffekter.....	9
3.7.4 Remissyttrande om fastställande av järnvägsplaner.....	9
3.7.5 Remissyttrande om inlösen av mark.....	9
4. Expropriationslagen och EU.....	10
4.1 Proceduren.....	10
4.2 Rättssäkerhet och praxis.....	10
4.3 Ersättning och tillträde.....	10
4.4 Egendomsskydd.....	11
4.5 Handläggning av expropriationsansökan.....	11
4.6 EU och egendomsskydd.....	12
4.7 Överklagande till Europadomstolen.....	12

Innehållsförteckning

5. Planeringsprocessen enligt väglagen	13
5.1 Vägverkets planeringsformer	13
5.2 Fysisk planering	13
5.3 Förstudie	14
5.4 Vägutredning	14
5.4.1 Samråd	14
5.4.2 Konsekvensbeskrivning	15
5.5 Arbetsplan	15
5.5.1 Utformning	16
5.5.2 Samråd	16
5.5.3 Beslut och fastställande	16
5.5.4 Registrering och arkivering	16
6. Planeringsprocessen enligt lag om byggande av järnväg	17
6.1 Samhällsplanering	17
6.2 Järnvägsplanering	17
6.3 Byggande av järnväg	17
6.4 Förstudie	18
6.5 Järnvägsutredning	18
6.5.1 Järnvägsutredningsprocessen	19
6.5.2 Samrådsredogörelse	19
6.5.3 Godkännande av planer	19
6.6 Järnvägsplan	20
6.6.1 Järnvägsplansprocessen	20
6.6.2 Utformning	20
6.6.3 Permanent markanvändning	21
6.6.4 Tidsbegränsade nyttjanderätter	21
6.6.5 Inlösen av mark	21
7. Jämförelse mellan VägL och LBJ	22
7.1 Genomförandeprocessen enligt VägL	22
7.2 Genomförandeprocessen enligt LBJ	23
7.3 Likheter	24
7.4 Skillnader	24
8. Analys	26
8.1 Väglagen	26
8.2 Lagen om byggande av järnväg	27
8.3 Jämförelse	28
8.4 Egendomsskydd	28
8.5 Fastställande av planer	29
9. Slutsatser	30
Källförteckning	31

1. Inledning

Examensarbetet är skrivit under höstterminen 2003 vid Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola. Arbetet är utformat som en individuell rapport på 20 poäng inom examensinriktningen fastighetsrätt.

1.1 Bakgrund

Samhället har ett ständigt behov av att kunna utveckla infrastruktur för kommunikation. Trafiken på vägar och järnvägar påverkar människors miljö och hälsa och har starkt behov av reglering. Genom tidigare studier har det påvisats att det finns ett linjärt samband mellan utvecklingen för godstransporter och BNP (s.183, Trafiken i samhället). Åtgärder för ekonomisk tillväxt och välfärd har alltid varit ett gemensamt mål för samhället. Under 1960-talet växte BNP och biltrafiken mycket snabbare än utbyggnaden av vägnätet. Resultatet blev att över tusen människor årligen dog i vägtrafiken och att miljö kvalitén försämrades. Problemet med statens bristande förmåga att utveckla nödvändig och säker transportinfrastruktur avhjälpes med ny lagstiftning och befogenheter för statliga myndigheter. Under 1970-talet fick Vägverket med stöd av VägL ökad handlingskraft för att kunna skapa nya vägar. Förändringen medförde även att det blev lättare för Vägverket att skapa trafiksäkerhetsåtgärder vid sidan av vägbanan. Järnvägstrafiken har haft en långsammare tillväxt men Banverkets arbete blev genom LBJ år 1996 integrerat med övrig samhällsplanering. Vägverket och Banverket har ett gemensamt arbete för att uppnå de transportpolitiska målen som regeringen utformat. För åren 2004-2015 har Banverket och Vägverket gemensamt utformat regionala planer för transportinfrastruktur. Samarbetet har resulterat i ett planförslag som bl.a. skall verka för:

- Förkortningar av res- och transporttider
- Ökad tillgänglighet för funktionshindrade
- Säkrare trafikmiljö i tätort för barn, gående och cyklister
- Halvera antalet järnvägsolyckor i plankorsning beräknat efter 1996 års nivå
- Reducera antalet döda i vägtrafiken enligt nollvisionen
- Satsning på järnväg som en del i det nationella miljömålet
- Bullerskyddsåtgärder för väg och järnväg skall slutföras
- Kvinnor och mäns transportbehov skall vägas lika

(Gemensam effektbedömning av infrastruktur, Publikation (2003:124), Vägverket Banverket)

Utöver tillförsel av ekonomiska resurser har Vägverket och Banverket administrativt verktyg för att uppnå de ställda trafikmålen. Ny väg samt miljö och trafiksäkerhetshöjande åtgärder skapas genom VägL och motsvarande för järnväg är LBJ. Lagstiftningarna är skapade för att administrativt underlätta expropriationsartade markförvärv för trafikändamål. Med anledning av statens kontroll över lagstiftning och genomförande av expropriation är det viktigt med egendomsskydd för landets fastighetsägare. Vid all form av expropriation för allmänna ändamål finns det särstridiga intressen mellan staten och fastighetsägare. Eftersom parternas storleksförhållande är som mellan David och Goliat är det viktigt med ett rättssystem som väger efter behov och inte efter storlek och makt. Väglagen och LBJ är skapade med över trettio års tidsskillnad och har därför inte fått en identisk utformning och genomförandeprocess.

1.2 Syfte

Examensarbetet är gjort som en fastighetsrättsligt jämförande studie mellan VägL och LBJ. Arbetet skall studera likheter och skillnader vid planering och genomförandeprocessen för väg och järnväg.

1.3 Problem

Examensarbetet har genomförts för att besvara följande problemformuleringar vid planering av väg och järnväg:

- Hur förvärvas mark för väg och järnväg?
- Vilket egendomsskydd har fastighetsägare vid markförvärv enligt VägL och LBJ?
- Är markförvärv enligt VägL och LBJ överensstämmande med lagstiftningen i EU?
- Vilka likheter och skillnader finns det mellan VägL och LBJ?

1.4 Metod

Arbetet är genomfört med studier av lagstiftning med förarbeten samt Vägverkets publikationer och Banverkets handböcker. Viss detaljinformation har inhämtats genom telefonsamtal. Besök av kommunikationsmässan Nordic Rail genomfördes 2003-10-09 i Jönköping.

1.5 Avgränsning

Examensarbetet avhandlar inte hur fastighetsekonomisk värdering genomförs enligt ExL eller miljöbedömningar enligt MB. Arbetet redogör inte för gjorda eller pågående infrastrukturprojekt.

1.6 Målgrupp

Arbetet riktar sig till förrättningslantmätare och planeringsansvariga inom Vägverket och Banverket, lantmäteristudenter som läser fastighetsrättslig examensinriktning.

1.7 Erkännande

Handledare under examensarbetet har varit Kristofer Törngård vid Avdelningen för Fastighetsvetenskap. Förslag till examensarbete är formulerad av Ingemar Braathen, Banverket Södra Banregionen. Braathen har även bidragit med litteratur och sakkunskap. Björn Tillström, Vägverket Region Skåne har också bidragit med sakkunskap. Bengt Sjölander, Markinlösensansvarig Botniabanan, Banverket har bistått med sakkunskap.

1.8 Uppsatsens disposition

(1 kap) Inledning.

(2-3 kap) Inledningsvis avhandlas grundläggande fakta för VägL och LBJ med förarbeten.

(4 kap) Expropriationslagen och egendomsskydd för fastighetsägare enligt svensk och internationell lagstiftning.

(5-6 kap) Vägverket och Banverkets praktiska tolkning av lagstiftning och genomförandeprocessen för trafikplanering. Kapitlen är baserade på myndigheternas egna handböcker och publikationer.

(7 kap) Jämförelse mellan LBJ och VägL.

(8kap) Avslutningsvis görs analys av VägL, LBJ och fastighetsägares egendomsskydd.

(9 kap) Egna slutsatser och erfarenheter efter genomfört examensarbetet.

2. Väglag (1971:948)

Lagen gäller endast för *allmän väg* och inte för enskild eller samfällt ägd väg. Till den allmänna vägen hör vägbanan och anordningar för stadigvarande betydelse (2 § VägL). Exempel på anordningar för *stadigvarande betydelse* är trafikskyltar, vägbelysning, rastplatser och bilfärja med färjeläge. Frågor om byggande av väg prövas av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om enighet ej kan uppnås mellan myndigheterna skall byggandet av väg prövas av regeringen (11 § VägL).

2.1 Væghållning

Væghållningsansvar omfattar både byggande och drift av väg (4 § VægL). Vid væghållning skall hänsyn tas till trafiksäkerhet, naturskydd, miljöskydd och kulturmiljö. Under planering av väg skall en estetisk utformning efter landskapet eftersträvas. Vægar skall hållas i ett tillfredställande skick genom kontinuerligt underhåll. Vægområdet utanför vægbanan skall renhållas för människors hälsa och trevnad (26 § VægL). Vægverket är normalt væghållare för allmänna vægar men regeringen eller Vægverket kan ge kommuner væghållningsansvar. Vægverket har tillsynsansvar för de kommuner som bedriver væghållnings verksamhet (6 § VægL). Om kommuner åsidosätter sitt væghållningsansvar kan Vægverket genomföra underhållsarbetet på kommunens bekostnad (8 § VægL).

2.2 Byggande av væg

Under begreppet *byggande av væg* räknas anläggande, omläggning och ombyggnad av væg (10 § VægL). När Vægverket planerar att bygga væg skall de genomföra en *förstudie* i syfte att klarlägga förutsättningarna för fortsatt planering. Förstudien skall även klarlägga om en *vægutredning* med alternativa vægsträckningar behöver studeras. Vid förstudien är Vægverket skyldig att genomföra samråd enligt 6 kap 4 § MB med länsstyrelser, kommuner och naturskyddsföreningar (14a § VægL). Vægverket skall lägga fram sin vægutredning för regeringens prövning om det innebär motorvæg, motortrafikled eller andra vægar med minst fyra körfält som sträcker sig över 10 kilometer (14c § VægL, 17 kap 1 § MB).

2.3 Arbetsplan

Vid byggande av væg skall det upprättas en *arbetsplan* som anger den mark som behöver tas i anspråk för væganordningar. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som skall vara godkänd av länsstyrelsen (15 § VægL). Vid utformande av arbetsplanen skall samråd ske med berörda fastighetsägare, myndigheter och övriga som kan ha ett väsentligt intresse (16 § VægL). Arbetsplanen fastställs av Vægverket efter samråd av länsstyrelsen. Om Vægverket och länsstyrelsen är oense om arbetsplanens utformning avgörs frågan av regeringen (18 § VægL).

2.4 Vægrätt

Vægrätt kan definieras som en nyttjanderätt vilket är upplåten till væghållaren på obestämd tid. Avtal om nyttjanderätt får normalt inte överstiga 50 år enligt 7 kap 5 § JB men särbestämmelser gäller för vægrätt enligt VægL (7 kap 4 § JB). Genom arbetsplanens fastställande skapas væghållarens möjlighet att ianspråka mark med vægrätt (31 § VægL). Væghållaren får omedelbart tillträde till fastigheten utan att ersättningen är betald. Vægrätt ger væghållaren befogenhet att utan hinder av andra som kan ha rätt till fastigheten bygga væg och tillgodogöra sig alster och andra tillgångar som kan utvinnas ur marken (30 § VægL). Om Vægverket avvecklar användandet av en væg upphör vægrätten att gälla. Förändringen medför även att förfoganderätten till marken återgår till fastighetsägaren. Væghållaren är skyldig återställa markområdet vid avveckling vægrätt. Den upphörda vägen får inte vålla problem eller olägenheter för allmänheten (32 § VægL).

2.5 Vägområde

Av trafiksäkerhetsskäl behöver länsstyrelser och väghållningsmyndigheter även kontrollera vägranräsande markområden utanför vägrättens yta. Mark som tagits i anspråk med för *vägranordning* definieras som *vägområde* (3 § VägL). Det är förbjudet att inom vägområde uppföra byggnader, reparera eller dra nya ledningar utan väghållningsmyndighetens tillstånd (43 § VägL). Väghållarens rätt till marken påverkar även möjligheten att använda angräsande markområden. Förbud finns för att intill vägområde uppföra byggnad eller ljusanordning som kan påverka trafiksäkerheten (45 § VägL). Länsstyrelsens tillstånd krävs för att få uppföra byggnader eller anläggningar inom ett avstånd på 12 meter från vägområde, avståndet kan utökas till 50 meter av trafiksäkerhetsskäl (47 § VägL). Uppförande av reklamskyltar och motsvarande anordningar får ej göras inom ett avstånd från 50 meter från vägområde utan länsstyrelsens tillstånd (46 § VägL).

2.6 Ersättning

Har väghållaren fått vägrätt skall fastighetsägaren få ersättning för intrång och övrig skada som hans fastighet orsakats genom vägens byggande (55 § VägL). Lagen inkluderar även förlorade områden för nyttjanderättshavare. Ersättningen skall bestämmas enligt 4 kap ExL. ”Den ekonomiska ersättningen till fastighetsägare enligt ExL är till fullo för markens värde och motiverar att väghållaren oinskränkt kan förfoga över marken” (TU 24). Om del av fastigheten inte kan användas p.g.a. vägens byggande är väghållaren skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in området (56 § VägL). Fastighetsägaren har även rätt till ersättning för inskränkningar av byggrätt som vägområdet orsakar (47- 48, 61 § VägL).

2.7 Tvister

Normalfallet är att väghållaren direkt förhandlar med fastighetsägare och rättighetshavare för att bestämma ersättningen. Har överenskommelse om ersättning inte kunnat träffas genom frivilligt avtal kan någon av de berörda parterna väcka talan i fastighetsdomstol (66 § VägL). Vid mål med inlösen enligt VägL tillämpas ExL (69 § VägL).

2.8 Överklagande av beslut

Regional väghållningsmyndighets beslut om inskränkningar av byggrätt m.m. inom vägområde får överklagas hos länsstyrelsen (73 § VägL). Länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Undantag gäller för länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan vid förstudie samt godkännande av miljökonsekvensbeskrivning vid vägutredning och arbetsplan som inte går att överklaga (73 § VägL). Vägverkets beslut enligt VägL får överklagas till regeringen (75 § VägL).

2.9 Historik

Staten fick rätt att överta mark för landsvägar genom införande av Byggningsbalken i 1734 års lag. Förlorad mark för ägarna komparerades av staten med annan ersättningsmark (s.170, Barbro Julstad). Dagens VägL är i rakt nedstigande led en ersättning för Byggningsbalkens 25 kap [Om vägar och broar, huru de göras, och byggas skola]. Statens rätt att tvångsmässigt förvärva mark för kommunikations ändamål har genom lag varit nationellt reglerat i 270 år. Den ursprungliga vägrätten som infördes genom 1930 års lag om vägrätt skiljer sig ifrån dagens VägL. För att förvärva mark med vägrätt enligt 1930 års lag krävdes frivilliga avtal eller expropriation.

Syftet med frivilliga avtal och expropriation var att förvärva mark med äganderätt. Expropriationen fullföljdes genom att domstol fastställde ersättningen till fastighetsägarna. Innan tillträde kunde ske skulle markförvärvet fullföljas med en obligatorisk fastighetsbildning. Väghållarens expropriation av mark blev ofta en lång och segdragen domstolsprocess.

Problemet orsakades av domstolar och fastighetsägare ofta blev oense om värderingsmetod och ersättning. Fastighetsägarnas misstroende ledde till överklagande av domstolarnas beslut. Innan väghållaren kunde tillträda fastigheten skulle domstolsprocessen vara avslutad och en obligatorisk fastighetsbildning ske.

Regelsystemet förändrades med ny lag (1943:431) om allmänna vägar för att förenkla markförvärvet. Vägrätten som begrepp omvandlades begreppsmässigt från att vara en äganderätt till att bli en nyttjanderätt inom en fastighet. För att rationalisera markförvärv så infördes att mark kan förvärfvas med stöd av fastställd arbetsplan. Mark för vägar kunde genom lag (1943:431) om allmänna vägar förvärfvas med tre olika metoder:

- Frivilligt avtal med fastighetsägare
- Upprättad arbetsplan ger vägrätt på fastigheten
- Övertagande av enskild väg med stöd av arbetsplan

Den nya lagen medförde smidigare markförvärv genom arbetsplan än det tidigare tidsödande och kostsamma expropriationen genom domstol. Ersättning till fastighetsägare bestämdes av domstol som tidigare men bromsade inte längre tillträdet till fastigheten. Fastighetsbildning behövde inte längre göras för förvärvad vägrätt. Genom förändringen uppnådde man en rationellare planeringsprocess för allmänna vägar. Eftersom fastighetsbildning för vägrätt avvecklats undveks bildandet av småfastigheter som endast skulle vara lämpliga under vägens användande (prop 1971:123 ,s.65).

2.10 Förarbeten till väglag (1971:948)

Nuvarande VägL har ersatt den tidigare gällande lagen på detta område nämligen lag (1943:431) om allmänna vägar. Bilismens snabba tillväxt efter 2: a världskriget gjorde att den gamla lagen blev otillräcklig. Trafikproblem orsakades av att vägrätten endast gav rätt till byggande av vägbanan. Nödvändiga trafiksäkerhetsåtgärder utanför vägbanan var tvungna att skapas med andra upplåtelseformer. Bilismens tillväxthastighet var snabbare än besluts- och genomförandeprocess för allmänna vägar. För att lösa trafik problemen tillsattes utredningen SOU (1968:17) med målsättningen att ge förslag på ny väglag och nödvändiga förändringar av 1943 års vägstadga. Utredningens framarbetade en lösning med tre stycken kärnpunkter:

- Centralstyrning av beslutsprocessen
- Klarlägga vägbegreppet
- Rättssäkerhet för fastighetsägare

Syftet med arbetet var att trygga vägarnas tekniska utformning samt tillgodose de enskilda fastighetsägarnas rättssäkerhet. Särskild hänsyn togs till fastighetsägarna p.g.a. de tvångsförvärv som väghållaren kan göra. Utredningen lade förslag på flera förändringar. Bland annat följande förslag på förändringar föreslogs. Fastställande av arbetsplaner centralstyrs genom att beslutet överförs från länsvägnämnder till Vägverket. Vägrättens omfång skall utökas till bredd och nyttjandegrad. Uppsättning av trafikskyltar och belysning underlättas genom att vägrättens område utökas till 2 meter från ytterkant av vägdikey. Trafiksäkerheten förbättras genom utökning av byggnadsfria områden till högst 50 meter från vägområdets ytterkant. Annordningar som skall införlivas med vägbegreppet är parkeringsplatser, rastplatser, vägbelysning. Länsstyrelsen upprättar planer föra att serviceanordningar inte får lokaliseras inom 300 meter från väg. Exempel på serviceanordningar som skulle hållas på avstånd från vägar var: hotell, bensinstation, kiosk (SOU 1968:17; 10 kap).

2.10.1 Remissyttranden

Utredningen förslag om ny VägL innebar bl.a. att arbetsplaner skall ge vägrätt enligt tidigare lag om allmänna vägar. Vid upphörande av väg skall marken återgå till fastighetsägaren utan kostnad. Bland remissinstanserna var lantmäterioorganisationen den mest kritiska men deras synpunkter lämnades obesvarade i propositionen. Överlantmätnarna i Malmöhus län och Norrbottens län kritiserade sakkunnigas bedömning av vägrätten. De ansåg att vägrätten inte har tillräckliga sakliga skäl och menade att vägmark skall förvärvas med full äganderätt. Lantmäteristyrelsen anmärkte att vägledande information om val mellan vägrätt och äganderätt inte har redovisats. Styrelsen ville inte uttala sig generellt för eller emot vägrätt. Den påpekade att under vägens bestånd saknar valet mellan vägrätt och äganderätt betydelse. Vid avveckling av vägrätten återlämnas marken till fastighetsägaren. Men under vägens bestånd ändras angränsande fastigheter användningsområde så det kan vara olämpligt att återlämna marken. Stockholms stad och Överlantmätaren i Norrbottens län ansåg att vid rätning av vägsträckor skall vägremsor inte automatiskt återgå till markägaren. De ansåg att det skulle vara samhällsekonomiskt bättre med möjlighet till ekonomisk kvittning mellan ny och återlämnad vägmark (prop 1971:12, s.73).

2.10.2 Proposition (1971:123) om ny VägL

Under proposition motiverade sakkunniga den ekonomiska ersättningen för vägrätt. ”Möjligheten att vägen dras in och marken återgår till fastigheten är i de flesta fallen så avlägsen och så föga sannolik att den inte påverkar bedömningen av den förlust fastighetsägaren lider genom att avstå marken till väghållaren” (prop 1971:123, s.68). Motiv och bakgrunden till vägrättens fortsatta existens avhandlades inte i propositionen.

3. Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

Fastigheter som används för järnvägsändamål används med äganderätt eller servitut. Rätten att förvärva mark för järnväg skapas genom att byggaren har upprättat en järnvägsplan som är godkänd av Banverket eller regeringen. Banverket är den största ägaren av järnvägsfastigheter men efter avregleringen under 1990-talet så kan även privata företag bygga och äga järnväg. Banverket upprättar och godkänner egna järnvägsplaner om det inte enligt 17 kap 1, 3 § MB finns särskilda miljö eller samhällsekonomiska intressen då regeringen övertar beslutsrätten.

3.1 Byggande av järnväg

Inom begreppet järnväg räknas spåranläggning och fasta anordningar som behövs för brukande, drift och säkerhetsåtgärder. Lagstiftningen för järnväg tillämpas även för tunnelbana och spårväg (1 kap 1 § LBJ). Åtgärder som begreppsmässigt räknas som *byggande av järnväg* är anläggande av nytt spår, omläggning av sträckning eller ytterligare spår (1 kap 2 § LBJ). Vid byggande av järnväg skall miljöprövning av järnvägsplaner göras enligt 2-4 kap, 5 kap 3 § och 16 kap 5 § MB. Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg skall hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen. Hänsyn skall tas till miljöskydd, naturskydd, kulturmiljö och estetisk utformning (1 kap 3 § LBJ).

3.2 Järnvägsplan

Innan en järnvägsplan vunnit laga kraft och inlösen kan ske måste en lagstadgad planeringsprocess följas. Första momentet är att en förstudie skall genomföras för att klarlägga vidare planeringsbehov. Vid förstudien skall den som avser bygga järnväg samråda med berörda länsstyrelser, kommuner och berörda personer och organisationer. Om förstudien leder till att flera alternativa järnvägssträckningar behöver studeras skall det göras en järnvägsutredning med miljökonsekvensbeskrivning (1 kap 1a § LBJ). När järnvägsplanen upprättas skall den ange den mark och de rättigheter som behöver tas i anspråk för järnvägen. Järnvägsplanen skall även ange markområden som behöver användas med nyttjanderätt under byggperioden. När länsstyrelsen godkänt järnvägsplanens MKB skall det genomföras samråd med myndigheter, fastighetsägare och allmänheten (2 kap 5 § LBJ). Offentlig insyn i beslutprocessen skapas genom att Banverket är skall för allmänheten ställa ut järnvägplanen med MKB (2 kap 7 § LBJ). Järnvägsplanen fastställs slutligen av Banverket efter samråd med berörda statliga myndigheter.

3.3 Tillfälligt nyttjande av mark

Länsstyrelsen kan ge den som avser att bygga järnväg tillträde till fastigheter under planeringsprocessen för att kunna göra nödvändiga mätningar och undersökningar (3 kap 1 § LBJ). Fastighetsägare får inte göra förändringar på fastigheten efter att järnvägsplanen blivit fastställd. Ombyggnationer på fastigheten kan försämra möjligheten att använda den planerade järnvägen (3 kap 2 § LBJ).

3.4 Inlösen och ersättning

Den som avser att bygga järnväg för allmänt ändamål har rätt att lösa in mark enligt upprättad järnvägsplan (4 kap 1 § LBJ). Talan om inlösen skall väckas vid fastighetsdomstol och ersättningen skall bestämmas enligt 4 kap ExL. Om marken belastas av nyttjanderätt eller servitut så får även de inlösas. Vid inlösen enligt järnvägsplanen kan del av fastighet som ligger utanför planen bli obrukbar. Järnvägsbyggaren får inte utan fastighetsägarens godkännande lösa in mark utanför den fastställda järnvägsplanen.

Ersättning för problem som är orsakade av järnvägsplanen kan göras på två olika sätt beroende av fastighetsägarens intressen. Om fastighetsägaren är passiv skall järnvägsbyggaren ekonomiskt ersätta fastighetsägaren för förlusten av fastighetens användbarhet. En aktiv fastighetsägaren kan begära att järnvägsbyggaren löser in del av eller hela fastigheten som blivit obrukbar p.g.a. järnvägen (4 kap 2, 4 § LBJ).

3.5 Fastighetsreglering

En alternativ möjlighet till inlösen av mark för järnvägsändamål är fastighetsreglering enligt FBL. Mark som anges i fastställd järnvägsplan kan tvångsvis regleras ihop med fastighet som redan används för järnvägsändamål. Fastighetsreglering för järnvägsändamål är undantaget från kraven på avstående fastigheters fortsatta ändamålsenliga lämplighet och graderingstal (5 kap 8b § FBL). Vid fastighetsreglering finns det inga begränsningar för järnvägsplanens längd eller antalet ingående fastigheter. Om del av fastighet blir obrukbar p.g.a. fastighets-reglering enligt järnvägsplan kan ägaren kräva att även den obrukbara delen skall inkluderas i regleringen (5 kap 8c § FBL). Värdering och ersättning till fastighetsägarna för mark och användningsinskränkningar görs enligt 4 kap ExL (5 kap 10a § FBL).

3.6 Överklagande

Banverkets fastställande av järnvägsplaner kan överklagas till regeringen. Inskränkningar i användandet av fastigheter orsakade av järnvägsplan kan överklagas till förvaltningsdomstol (5 kap 1 § LBJ). Länsstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol förutom beslut om miljökonsekvensbeskrivningar (5 kap 2 § LBJ). Banverket och kommuner kan överklaga länsstyrelsers beslut. Lantmäterimyndighetens förrättningsbeslut kan överklagas till fastighetsdomstolen (15 kap FBL).

3.7 Förarbete

Efter 1988 års trafikbeslut skulle en ökad satsning ske på järnvägen som ett miljövänligt transportmedel. Enligt 1993 års budgetproposition skulle 32 miljarder kr investeras i infrastrukturprojekt. Vid investeringarna skulle ny mark användas för järnväg och vid en del av sträckningarna skulle de existerande spåren rätas ut eller byggas om till dubbelspår. Snabbtåg skulle börja användas längs vissa järnvägssträckor. Detta medförde att järnvägslinjer behövde rätas ut både i höjd och sidled. Med hänsyn till dessa bakgrundsfaktorer behövde en ny lag skapas för byggande av järnväg. Tidigare hade järnvägsmark tvångsförvärvats med stöd av ExL och FBL. Användande av ExL ansågs som olämpligt p.g.a. att den inte är anpassad till övrig samhällsplanering. Dåvarande FBL kunde inte uppfylla kraven på effektivitet och insyn i beslutprocessen. Behov fanns att även integrera miljökonsekvensbeskrivning i planeringsprocessen för järnväg. Tidigare hade Kommunikationsdepartementet arbetat fram promemorian Ds (1989:69) markanvändning för järnväg. Promemorian föreslog att en ny lag för byggande av järnväg skulle utformas efter Väglag (1971:948). Banverket skulle ges en expropriativ rätt som benämndes *banrätt* med Vägverkets *vägrätt* som förebild.

3.7.1 Remissyttrande (Ds 1989:69)

Förslaget med *banrätt* fick stark kritik av de olika remissinstanserna. Motivet till deras missnöje var att *banrätt* inte skulle uppfylla rättsäkerhetskraven. En majoritet av remissinstanserna ansåg att det trots allt var nödvändigt med en ny lagstiftning för järnväg för att samordna samhällsbyggnadsprocessen. En majoritet ville även rationalisera möjligheten att förvärva mark för järnväg. Tidigare remissinstansers åsikter beaktades och lagförslaget omformulerades avseende markförvärvsprocessen. Förslaget utvecklades sedan till LBJ genom promemorian (Ds 1994:65) lag om järnvägsplanering (prop 1995/96:2).

3.7.2 Skillnader mellan väg och järnväg

I proposition (1995/96:2) klargör regeringen sin syn på skillnaden mellan väg och järnväg enligt följande sätt. Vägen är som regel öppen för allmänheten med flera anslutande tillfarter och ger allmänheten flera nyttoeffekter. För järnväg råder inte samma nyttoeffekter eftersom den endast kan trafikeras av vissa företag. Regeringen värderade att byggande av järnväg är ett större ingrepp för allmänheten än vägbyggen.

Möjligheten att utforma en ny lag för järnväg efter VägL från 1970 ansågs omöjlig under 1990-talet. Allmänheten ställde högre krav på rättsäkerhet vid expropriation än då VägL bildades. Med hänsyn till dessa motiv skulle tvångsförvärv av mark för järnväg få en mer ingående och kvalificerad prövning än markförvärv enligt VägL.

3.7.3 Administration och kostnadseffekter

Planförfarandet med LBJ förväntades ge tidsbesparingar med rationellare handläggning av järnvägs projekt. De nya reglerna för genomförande enligt LBJ förväntas ge lägre totala kostnader för markåtkomst. Förslaget förväntades ge en ekonomisk rationaliseringsvinst genom minskade expropriationsansökningar till länsstyrelser och regeringen. Lagförslaget beräknades ge Banverkets ökade administrativa kostnader med 5 miljoner kronor per år. Länsstyrelsen fick genom lagförslaget nya arbetsuppgifter men förväntades kunna lösa dem med existerande resurser. Den administrativa förändringen förväntades ge regeringen och länsstyrelser större besparingar än Banverkets ökade kostnader (prop 1995/96:2, 12 kap).

3.7.4 Remissyttrande om fastställande av järnvägsplaner

Vissa remissinstanser opponerade sig mot att Banverket fastställer sina egna planer. Svea Hovrätt ansåg att endast regeringen kan fastställa järnvägsplaner. Länsstyrelsen i Stockholm, Varbergs Kommun och LRF ville att länsstyrelsen skall fastställa järnvägsplaner. Regeringens motiv till att Banverket kan ges rätten att fastställa järnvägsplaner är att de är konstitutionellt likställda med kommunens detaljplaner. I resonemanget nämner de att principiellt vore det lämpligare att en fristående myndighet från Banverket granskade och tog beslut om järnvägsplaner. Samma sak gäller för Vägverket och en sektorgemensam kontrollmyndighet vore mer tilltalande. Regeringen var skeptisk till att låta länsstyrelser ta över ansvaret för godkännandet av järnvägsplaner och arbetsplaner för allmän väg. Länsstyrelserna skulle bli helt beroende av Banverket och Vägverket för att kunna snabbt bygga upp en ny kompetens. Infrastrukturprojekt är ofta länsöverskridande och förslaget skulle skapa ett ökat samverkansbehov. Regeringen valde istället att invänta det pågående arbetet med ny miljölagstiftning och miljödomstolar (prop 1995/96:2, 10.5 kap).

3.7.5 Remissyttrande om inlösen av mark

Bland remissinstanserna så yttrade LRF att de ansåg att det inte skall finnas två parallella förfarande för markåtkomst för järnväg med LBJ och FBL. Advokatsamfundet motsatte sig regeringens förslag med motivet att ett administrativt beslut inte skall ha den rättsverkan att det ger möjlighet till markinlösen. Svea Hovrätt påpekade att inlösningsrätten skall inskränkas för att inte stå i strid med regeringsformen och äganderätten. Samfundet fortsatte: expropriation kan endast genomföras för ändamål som tillgodoser ett allmänt samhällsintresse (prop 1995/96:2, 12 kap).

4. Expropriationslagen och EU

Expropriation innebär tvångsmässigt förvärv av rättigheter som är sammankopplade med en fastighet. Syftet med expropriationen är att tillgodose allmänna behov och samhällsintressen. Expropriationslagen är vägledande för hur värdering och ersättning skall bedömas i flera andra planlagstiftningar bl.a. PBL, FBL, LBJ och VägL. Grundtanken med ersättningens belopp är att fastighetsägare och rättighetshavares ekonomiska ställning skall vara oförändrad efter expropriationen. Expropriation kan ske av äganderätt men även bruksrätter: nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft (1 § 1 kap ExL). ”En viktig tanke med expropriationsreglerna är att själva hotet om en expropriation skall leda fram till en frivillig uppgörelse” (s.98 Mark och Miljö rätt). Sedan 1994 har lagstiftningen skärpts avseende möjligheten att genomföra expropriation. Förändring har skett genom att kraven enligt 2 kap 18 § 1st RF har utökats med att expropriationen skall tillgodose *angelägna* allmänna intressen. Kritik har riktats mot att de förändrade rekvisiten för expropriation är svåra att uppfylla. Frekvensen för exproprieringar har sjunkit sedan lagstiftningen infördes. All förändring beror inte på ändringen av RF utan införande av LBJ 1996 och ändring i FBL gav en annan tillämpning av markförvärv för järnväg.

4.1 Proceduren

Förfarandet för ett expropriationsärende kan delas in i två arbetsmoment:

- Regeringens prövar av expropriationens ändamål
- Fastighetsdomstolen fastställer ersättningen

Expropriationen anses som fullbordad då fastighetsdomstolen har avkunnat sin dom och ersättningen är betald (6 kap 9 § 1st ExL). Vid obestridda expropriationsansökningar kan länsstyrelsen i stället för regeringen avgöra tillståndsfrågan (3 kap 1 § 1st ExL). Regeringens expropriationstillstånd gäller bara för ett år. Under tillståndsperioden måste den sökande väcka talan i fastighetsdomstol. Har tillståndsperioden förfallit kan expropriationstillståndet endast förnyas om nya grunder och särskilda skäl har uppkommit sedan den tidigare ansökan.

4.2 Rättssäkerhet och praxis

”Genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan regeringsrätten pröva bl.a. expropriationstillstånd” (s.97, Ulf Cervin & Ulf Jensen). Prövningen sker med avseende på brott mot någon rättsregel vid regeringens tillståndsgivande enligt 2 kap ExL. Prövningen kan även avse saklighet och opartiskhet vid myndighetsbeslut (9 kap 1 § RF). Utöver den rena lagstiftningen så bildas en praxis för expropriationstillstånd av den sittande regeringen. Praxis för tillståndsgivning kan anses vara bunden så länge den sittande regeringen har samma politiska färg. Vid maktskiftet kan den nya regeringen ändra praxis för tillståndsgivningen genom att införa ett nytt lagförslag. Ett exempel på det är lag (1994:1468) då den borgliga regeringen ökade kravet för expropriationstillstånd genom att ändra 2 kap 18 § 1st RF till ”tillgodose *angelägna* allmänna intressen”. Kompletteringen med ordet *angelägna* gav möjligheten att tillämpa en ny praxis för expropriationstillstånd.

4.3 Ersättning och tillträde

Bestämning av ersättningen till fastighetsägare kan vid expropriation delas in i två moment:

- Bestämmande av löseskilling
- Ersättning för övrig skada

Löseskillingen är ersättning för förlusten av äganderätten till fastigheten. Övrig skada kan omfatta saker som förlust av näringsverksamhet som orsakats av expropriationen. Ersättningen för expropriationen skall bestämmas efter fastighetens marknadsvärde (4 kap 1 § 1st ExL).

Marknadsvärdet kan påverkas både positivt och negativt av expropriationen. För att kunna värdera fastigheten utan inverka av den tänkta expropriationen så kan fastighetens värdetidpunkt flyttas 10 år bakåt från den tid då ansökan lämnats till fastighetsdomstolen (4 kap 3 § ExL). Den som ansöker om expropriation får normalt tillträde till marken när fastighetsdomstolens fastställda ersättning är betald. Domstolsförhandlingarna kan sträcka sig över en lång tidsperiod om den stora skiljefrågan är hur fastighetens marknadsvärde och skall bedömas. För att göra tidsbesparingar åt den expropriationsansökande är det möjligt att ansöka om förhandstillträde till fastigheten innan ersättningen är betald (5 kap 17-21 § ExL).

4.4 Egendomsskydd

Sveriges grundlag skyddar privat egendom mot tvångsvis enskilt eller statligt övertagande av fastigheter och lösa tillgångar. Undantag gäller för samhällsplanering då fastigheter och dess relaterade rättigheter kan exproprieras för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den tvångsmässigt genomförda expropriationen får inte ske utan eller med begränsad ersättning. Värdering och ersättningen vid expropriation skall betalas efter normer som är bestämda genom lag. Grundtanken med expropriationsersättningen är att den enskildes förmögenhetsrättsliga ställning skall vara orubbad efter genomförandet. Egendomsskyddet och möjligheten till expropriation regleras genom 2 kap 18 § RF:

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållandet till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

4.5 Handläggning av expropriationsansökan

Ansökan om expropriation ställs till regeringen för avgörande. Genomförandet av expropriationen sköts med myndighetsutövning och eventuell domstolsprövning. Vägverket och Banverket ges stort ansvar och bemyndigande eftersom de själva utformar och prövar expropriativt förfarande efter egna speciallagar. Regeringen och statliga myndigheter skall vid beslut vara sakliga och opartiska 1 kap 9 § RF:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Regeringen skall vid förvärv av mark för den offentliga sektorn lösa två skilda uppgifter. En för regeringen jävsartad situation kan uppstå eftersom de både beställer och godkänner markförvärv. Genom de trafikpolitiska målen formulerar regeringen krav på nybyggnation av väg och järnväg. Regeringens trafikpolitiska mål konkretiseras av Banverket och Vägverket som ansökningar om markförvärv. Rundgången av beslut resulterar i att regeringen förvärvar mark för eget intresse samtidigt som de är tillståndsgivare för åtgärden. För att skydda allmänheten mot tvivelaktig expropriation kan den drabbade överklaga regeringens beslut till förvaltningsdomstol. Allmänheten kan överklaga regeringen eller myndigheters beslut med stöd av andra och tredje stycket lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut:

Rättsprövning kan endast gälla sådant beslut som innebär myndighetsutövning mot den enskilde, annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning, och inte skulle kunna överprövas i annan ordning.

Regeringsrätten prövar avgöranden av regeringen och kammarrätt avgöranden av en förvaltningsmyndighet inom kammarrättens domkrets.

4.6 EU och egendomsskydd

Sedan medlemskapet av EU den 1 januari 1995 har intresset ökat för hur svenskt egendomsskydd och expropriationsförfarande är överensstämmande med europeisk lagstiftning. Inom EU finns ingen lag för att detaljreglera expropriation eller egendomsskydd. Möjligtvis kan fastighetsrätt integreras i en framtida EU konstitution. Frågan regleras istället av att Sverige sedan länge varit medlem i Europarådet och förbundit sig genom konventioner följa internationella överenskommelser. Medlemskapet i EU har medfört förändringen att Europarådets konventioner måste omsättas till nationell lagstiftning. Tidigare har konventionerna inte kunnat praktiseras fullt ut p.g.a. svenska myndigheter och domstolar endast får tillämpa nationell lagstiftning. Konkret bundenhet för Sveriges myndigheter och domstolar skapades genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom lagförslaget inkluderas Europakonventionen om mänskliga rättigheter i svensk lagstiftning.

Konventionen är ett erkännande av Förenta Nationernas förklaring av mänskliga rättigheter från den 10 december 1948. Myndighetsutövning och rättstillämpning i Sverige påverkas bl.a. genom Artikel 6 och 13:

Artikel 6 Rätt till rättvis rättegång

Var och en skall, vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag.

Artikel 13 Rätt till effektivt rättsmedel

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till effektivt rättsmedel inför nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövningen av offentlig myndighet.

Ändringen av lag (1988:205) om rättsprövning av förvaltningsbeslut överensstämmer med konventionens förpliktelser. Förändringen har gjort att alla myndighets och regeringsbeslut är möjliga att ompröva av domstol.

För reglering av egendomsskydd antog Europarådet Romfördraget den 4 december 1950. Europarådets konvention är ett tillägg till FN:s konvention om mänskliga rättigheter. Konventionens Artikel 1 reglerar skydd för privat egendom och möjligheten till nationell expropriationslagstiftning:

Artikel 1 Skydd för egendom

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjanderätt av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller säkerställa betalning av skatter eller pålagor eller böter och viten.

Sveriges grundlag (1 kap 9 § och 2 kap 18 § RF) avviker inte från vad som är tillåtet enligt Artikel 1 i Romfördraget. Tvångsvis markförvärv för angelägna allmänna intressen med lagstiftad ersättning är tillåtet i Europa. Europakonventionen ger inte utökad besittnings eller förfogandeskydd för fastighetsägare i Sverige. Slutsatsen blir att svensk lagstiftning och rättstillämpning för egendomsskydd överensstämmer med de internationella avtalsförpliktelserna.

4.7 Överklagande till Europadomstolen

För att ge skydd åt medborgarna i Europarådets medlemsländer kan nationella beslut av regeringar, myndigheter och domstolar överklagas till Europadomstolen i Strasbourg. Domstolen prövar på vilket sätt nationell lagstiftning och beslut kan vara oförenlig med Europakonventionen om mänskliga rättigheter. ”Sverige har i flera fall förlorat mål enligt Europakonventionen och därefter tvingats vidta ändringar i den svenska lagstiftningen.” (s.38, Malmström & Agrell)

5. Planeringsprocessen enligt väglagen

Samhällsplanering är integrerat arbete mellan statliga myndigheter, kommuner organisationer och enskilda. Kommuner framställer översikts- och detaljplaner som är viktiga beslutsunderlag för den samordnade infrastrukturplanering. Översiktsplanerna beskriver kommunens vägar och bebyggelse samt existerande natur och skyddsområden. Detaljplaner är huvudsakligen upprättade för tätorter och har bindande regler och anvisningar. Genom översiktplanen framgår kommunens övergripande vägnät och möjligheten för utbyggnad av väg och bebyggelse. Kommunen har en övergripande strategisk planering för utveckling av näringsliv, service och kommunikationer. Planen omsätts sedan till fysisk planering enligt PBL, MB och VägL. Resultatet av planeringen redovisas som upprättande översiktplaner och detaljplaner. Översiktplaner är det viktigaste planeringsunderlaget för vägprojekt (s.8, Publikation 1997:149).

5.1 Vägverkets planeringsformer

Riksdagen har antagit ett överordnat trafikpolitiskt mål om hur medborgarna skall ges tillfredställande trafikförsörjning. Det trafikpolitiska målet anger även att det skall uppnås med hänsyn till miljön och lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Riksdagen har delegerat ansvaret till Vägverket för de allmänna vägarna och trafiksäkerheten. Vägverket omformulerar i sin beslutsprocess de trafikpolitiska målen till strategisk planering. Vid den strategiska planeringen analyseras möjligheter att förbättra existerande vägnät eller att göra nyproduktion av väg. Arbetet fortsätter sedan integrerat med både fysisk- och ekonomisk-planering för att optimalt uppnå regeringens ställda mål. Under upprättandet av vägplaner värderas projektets kostnad och nyttoeffekter (s.9, Publikation 1997:149).

5.2 Fysisk planering

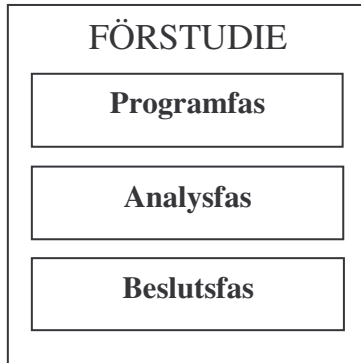
Om den strategiska planeringen leder fram till att ny väg skall byggas så påbörjas den fysiska planeringen. Den utvidgade planeringen leder fram till en färdig bygghandling som visar hur vägen skall utformas. Projektet kan delas in i två huvudfaser: *Vägplaneringsfasen* och *Vägprojekteringsfasen*. Vid *vägplaneringsfasen* väger allmänna intressen tyngst och en förstudie genomförs som normalt resulterar i en vägutredning. Under *vägprojekteringsfasen* väger enskilda intressen tyngst och arbetsplan och bygghandling upprättas. Det finns generella likheter mellan planeringsmetoden för PBL, VägL och LBJ och hur avvägning mellan allmänna och enskilda intressen skall göras (s.10, Publikation 1997:149).

Järnvägar	Vägar	Övrig markanvändning	
Förstudie Järnvägsutredning	Förstudie Vägutredning	Översiktsplan <i>Eventuella områdesbestämmelser</i>	<i>Allmänt intresse väger tungt</i>
Järnvägsplan Bygghandling	Arbetsplan Bygghandling	Detaljplan Bygglövshandling Bygghandling	<i>Enskilda intressen väger tungt</i>

Figur 1: Likheter vid planering av vägar och järnväg samt övrig markplanering (s.10, Publikation 1997:149).

5.3 Förstudie

Under vägplaneringsfasen genomförs den lagstadgade förstudien. Syftet med förstudien är att skapa en plattform för den vidare planeringsprocessen. Vid förstudien skall samråd ske med statliga och kommunala myndigheter samt berörd allmänhet. Förstudien delas normalt in i tre skedesfaser: *programfas*, *analysfas* och *beslutsfas*.



Figur 2: Förstudiens olika skedesfaser (s.11, Publikation 1997:149).

Under programfasen görs en studie av de strategiska och ekonomiska målen med vägprojektet. Studien ger även en sammanfattning av data för vägens sträckning och utformning samt ekonomiska ramar. Vid analysfasen organiseras ramar för arbetets tid och kostnader. Därefter sker ett inventeringsarbete av det befintliga vägsystemet och den kommunala markanvändningsplaneringen. Analysen identifierar olika särintressen och kan leda till flera alternativa metoder för att lösa kommunikationsbehovet. Vid beslutsfasen sänds förstudien till länsstyrelser och kommuner för remissbehandling. Efter eventuella justeringar beslutar Vägverkets regionkontor om projektet skall fortsätta. Förstudier om nationella eller viktiga regionala vägar skall skickas till Vägverkets huvudkontor i Borlänge (s.11, Publikation 1997:149).

5.4 Vägutredning

Målsättningen med vägutredningen är att skapa ett underlag för val av vägkorridor och trafikteknisk standard. Vägkorridoren ligger sedan till grund för fortsatt planering av kommunal markanvändning, vägprojektering och ekonomisk väghållningsplanering. Allmänna intressen har stor vikt vid utformandet av vägutredningen. Frågor som skall klarläggas under utredningen är:

- Vägens trafiktekniska funktion
- Kommunal markplanering
- Anläggningskostnader
- Trafiksäkerhet
- Miljöfrågor (s.15, Publikation 1997:149)

5.4.1 Samråd

Under vägutredningen bör samråd ske med länsstyrelse, kommunala förvaltningar och berörd allmänhet. Syftet med samrådet är att tidigt skapa informations- och meningsutbyte. Fördelen med metoden är att man kan skapa bra väglösningar och undvika långdragna överklagandeprocesser. Samrådet kan ske integrerat med översiktsplanering och kommunen som samrådsansvarig. Driver Vägverket projektet självständigt är det myndigheten som ensamt organiserar samrådprocessen (s.17, Publikation 1997:149).

5.4.2 Konsekvensbeskrivning

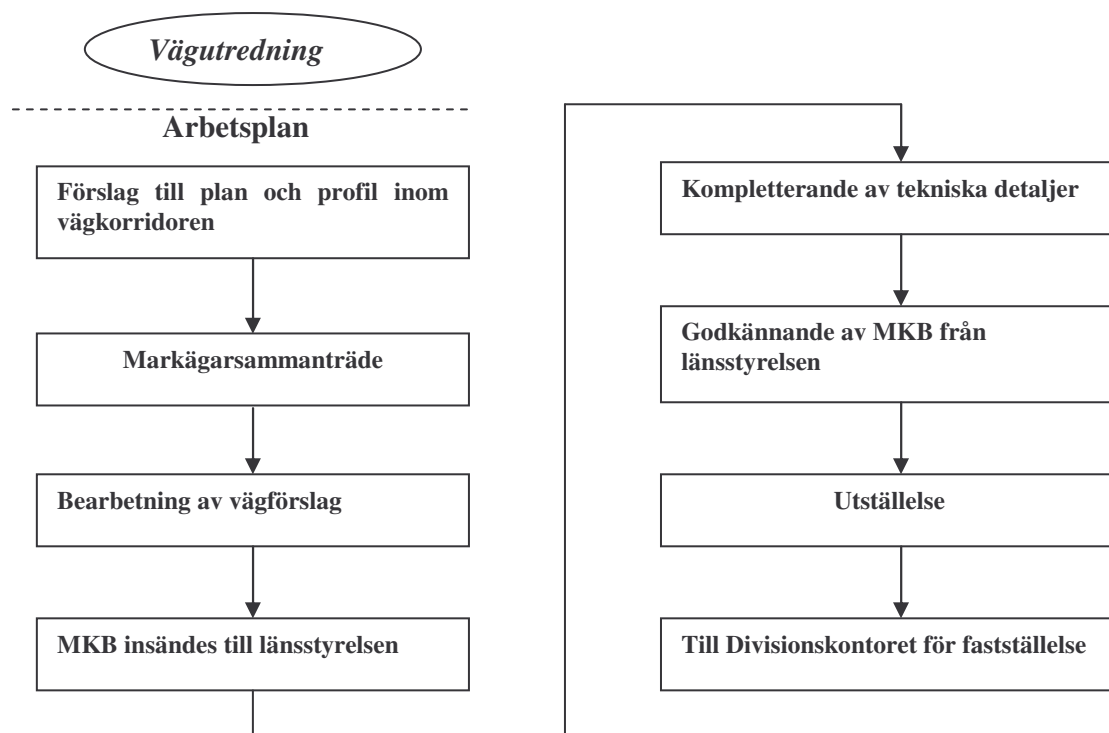
För att berörda personer och myndigheter i en samrådprocess skall kunna värdera vägutredningens konsekvenser skall informationen innehålla fem huvudpunkter:

- Vägnätets funktion
- Trafik och trafikanter
- Miljö
- Markanvändning
- Vaghållningskostnader

Konsekvensbeskrivningen skall redovisa vägen i det regionala och nationella vaghållningsperspektivet. Beskrivningen skall även redovisa vinsteffekten för trafiksäkerheten och framkomligheten för trafikanter. Redogörelsen skall ange vägens miljöpåverkan på natur och kulturvärden. Vägens påverkan på den framtida tätortsutveckling och hushållandet med naturresurser skall beskrivas under punkten markanvändning. Vid utvärdering av olika vägalternativ skall konsekvensbeskrivningen redogöra för förslagets olika vaghållningskostnader (s.19, Publikation 1997:149).

5.5 Arbetsplan

”Syftet med arbetsplanen är att vaghållaren skall erhålla *vägrätt* genom fastställande av arbetsplanen eller s.k. frivillig vägrättsupplåtelse” (s.15, Publikation 1994:72). Vägrätten omfattar den markyta som anges som vägområde i arbetsplanen. Väglagen och vägkungörelsen reglerar arbetsplanens formella innehåll och handläggning. Då kommunen upprättar detaljplan behövs inte vägrätten för markförvärv utan då görs arbetsplanen för att reglera vaghållningsansvaret (23 § VägL). Under arbetsplanskedet fastställs även vägens tekniska utformning. För att allmänheten lättare skall kunna skilja mellan vägförslaget och den tekniska beskrivningen så redovisas de i separata delar (s.15, Publikation 1994:72).



Figur 3: Arbetsplanens formella planerings steg (s.17, Publikation 1994:72).

5.5.1 Utformning

Enligt 13 § VägL skall vägen utformas så att den uppnår sitt syfte med minsta intrång utan oskälig kostnad. Arbetsplanen skall ange vilken mark som tas i anspråk och innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (15 § VägL). Länsstyrelsen skall godkänna MKB innan den får tas in i arbetsplanen (23 § VägL). Arbetsplanen skall innehålla en förteckning över fastighetsägarna och nyttjanderättshavarna eller annan särskild rätt (25 § VägL). Sakägarförteckning skall enligt mätkungörelsen vara godkänd av behörig person från lantmäterimyndigheten eller Vägverket.

5.5.2 Samråd

Samråd skall ske vid utarbetande av arbetsplan och vägförslaget skall delges till fastighetsägare, myndigheter och övriga som kan vara berörda (16 § VägL). Samarbete med fastighetsägarna sker genom ett eller flera markägarsammanträden. Inledningsvis så presenteras de olika vägförslagen som en streckad linje på en plankarta och utvecklas efterhand. Väghållningsmyndigheten är ansvarig för att göra en utställelse av förslaget till arbetsplan enligt 30 § vägkungörelsen. Arbetsplanen skall finnas tillgänglig hos både väghållningsmyndigheten och berörd kommun. Normalt är utställningstiden 3-4 veckor men kan kortas ned till två veckor för okontroversiella projekt. Vid utställandet av arbetsplanen skall den presenteras med länsstyrelsens godkända MKB. Arbetsplanen skickas samtidigt för yttrande av kommunen och länsstyrelsen.

5.5.3 Beslut och fastställande

Länsstyrelsen tar slutlig ställning till arbetsplanen när väghållaren har överlämnat en promemoria över yttranden och skrivelser som inkommit under utställningstiden. Leder utställningen av arbetsplanen till att förändringar skall göras av vägsträckningen krävs det markägarnas skriftliga godkännande innan korrigeringar kan införas. Leder utställningen till stora förändringar på arbetsplanen så skall den förkastas och hela planförfarandet måste göras om med ny MKB. Efter att länsstyrelsen godkänt en arbetsplan skickas den till Vägverkets Divisionskontor. Lagakraftvunnen vägrätt för vägen skapas genom att Vägverket fastställer arbetsplanen. Innan byggnation av vägen kan påbörjas krävs bygglov av berörd kommun för vägtillbehör (s.16-18, Publikation 1994:72).

5.5.4 Registrering och arkivering

Arbetsplaner som är fastställda fr.o.m. 1992 arkiveras av regional väghållningsmyndighet. Äldre planer har i samband med Vägverkets omorganisation skickats till regionalt landsarkiv. Utformandet av arbetsplaner sker digitalt med stöd av datorer medan arkivering av handlingar sker i pappersformat (Björn Tillström, Vägverket).

6. Planeringsprocessen enligt lag om byggande av järnväg

Banverkets planeringsprocess syftar till att ge byggandet av järnvägar en god anknytning till övrig samhällsplanering och miljölagstiftning. Järnväg skall enligt 4 § 1 kap LBJ planläggas och byggas med minsta intrång och kostnad. Planeringsprocessen består av flera olika skedesfaser där arbetet startar med en översiktlig planering och avslutas med en detaljerad järnvägsplan.

6.1 Samhällsplanering

Planeringsprocessen för byggandet av järnväg är samordnad med övrig samhällsplanering. Planeringsstegen för LBJ har flera likheter med PBL. Vid den inledande förstudien och järnvägsutredningen vägs de allmänna intressena i första hand. Under arbetet med järnvägsplanen avvägs enskilda och allmänna intressen på samma sätt som vid upprättande av detaljplan (Se figur 1 sidan 14). Lagen om byggande av järnväg är utformad parallellt med MB. Normalt görs ingen särskild tillståndsprövning enligt MB utan miljöprövningsmomentet är integrerat i LBJ. Genom användandet av LBJ under förstudien uppfylls de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB och hushållningsreglerna i 3-4 kap MB. I LBJ finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning som är hämtade från MB. Samtliga kommuner har en aktuell översiktsplan som täcker hela deras yta. Översiktsplanen skall enligt PBL ge vägledning för beslut om mark och vattenanvändning. Vid samhällsplanering av infrastrukturprojekt kan översiktsplanen kompletteras med en fördjupad översiktsplan för vissa områden. Vid dessa tillfällen underlättar det för Banverket om samarbete med kommunen kan genomföras vid förstudie och samrådsprocessen (s.12-13, BVH 806.1).

6.2 Järnvägsplanering

Planeringsarbetet startar med idéskedet där tänkbara järnvägslösningar prövas översiktligt. Därefter skall de genomförbara lösningarna analyseras vidare genom en förstudie. Under förstudieprocessen görs utvärdering av järnvägsprojektets tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar. Kommer förstudien fram till flera möjliga och likvärdiga järnvägskorridorer skall en järnvägsutredning göras för att välja alternativ. Järnvägsutredning kan även göras om projektet kan medföra stor miljöpåverkan. Slutligen upprättas en järnvägsplan som detaljredovisar vilka markområden som skall tas i anspråk för den nya järnvägen (s.4, BVH 806.1).

IDÉSKEDE	<i>Alternativa lösningar identifieras och prövas översiktligt för att se vilka som är tänkbara.</i>
FÖRSTUDIE	<i>De tänkbara lösningarna studeras för att se vilka som är genomförbara med rimliga konsekvenser för funktion, miljöpåverkan, teknik, ekonomi etc.</i>
JÄRNVÄGS-UTREDNING	<i>De genomförbara lösningarna utreds och utvärderas för att se vilken som skall väljas.</i>
JÄRNVÄGSPLAN	<i>Den valda lösningen detaljutföras.</i>

Figur 4: Planeringsprocessen för järnvägar (s.4, BVH 806.1).

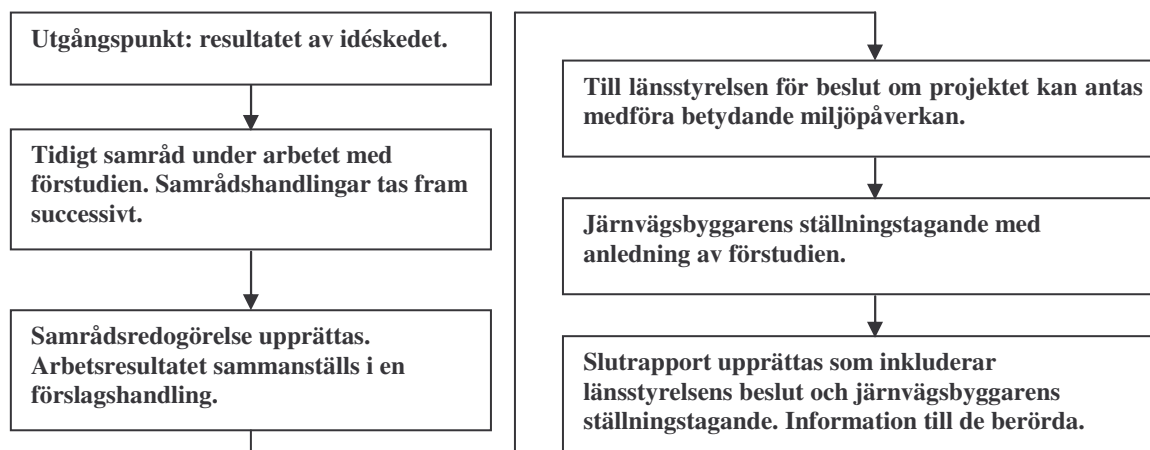
6.3 Byggande av järnväg

För att ett projekt skall räknas som byggande av järnväg måste vissa kriterier uppfyllas. Byggande av järnväg definieras som nyproduktion av spåranläggning för fjärrtrafik eller mer än fem kilometer nytt spår. Vid ombyggnad och underhållsarbete av existerande järnväg kan det bli svårare att finna ett enkelt svar. Om upprustningen är tillståndspliktiga eller inte måste bedömas efter vilka grundläggande förutsättningar som ändras med järnvägsarbetet. Rena underhållsarbeten av existerande järnvägar och trafikering är inte byggande av järnväg.

Ombyggnad av existerande järnvägsfastighet så att trafikeringen kan öka är byggande av järnväg. Har inte en järnvägsspår använts under tre år är upprustning av spåranläggningen för att återta den i drift att betrakta som byggande av järnväg (s.7, BVH 806.1).

6.4 Förstudie

Enligt 2 kap 1 § LBJ skall förstudie genomföras om ett projekt innebär *byggande av järnväg*. Förstudien syftar till att klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen. Under förstudien analyseras vilka av idéskedets alternativa järnvägslösningar som inte är genomförbara och kan avföras från studien. Förstudien skall även producera underlag till länsstyrelsen för bedömning om projektet kan ha betydande miljöpåverkan. Resultatet av förstudien i att flera möjliga järnvägsalternativ skall en järnvägutredning göras innan järnvägsplanen får upprättas. Järnvägsutredning kan även göras för att det enda möjliga alternativet kan medföra betydande miljöpåverkan. Resultatet av förstudien i ett järnvägsalternativ som inte har betydande miljöpåverkan så blir nästa planeringssteg *järnvägsplan* (s.11, BVH 806.1). Vid förstudien skall den projektansvarige samråda med länsstyrelsen, kommuner, enskilda och miljöorganisationer enligt 6 kap 4 § MB. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om projektet kan ge betydande miljöpåverkan. Vid järnvägsprojekt som kan ha betydande miljöpåverkan skall utökad samråd göras enligt 6 kap 5 § MB (s.13, BVH 806.1). Under idéskedet har alternativa järnvägslösningar tagits fram. För att finna möjliga alternativ görs ett tidigt samråd med berörda myndigheter och allmänhet. Samrådsprocessen är utökad i LBJ mot vad som anges i 6 kap 4 § MB. Under samrådsprocessen sker en dialog med allmänheten genom utställningar, tidningsannonser och möten. Informationsunderlag till förstudien inhämtas från länsstyrelser och kommuner genom region- och översiktsplaner. När samrådsprocessen avslutas upprättas en förslagshandling som innehåller bl.a. miljöpåverkan. Med förslagshandlingen som grund bedömer länsstyrelsen om projektet kan ha betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen påpekar i sitt utlåtande vilka aspekter som är viktiga vid upprättande av MKB i nästa planeringsskede. Efter länsstyrelsens beslut tar järnvägsbyggaren ett slutgiltigt ställningstagande baserat på förstudien resultat. Banverkets och länsstyrelsens beslut förs in i den slutgiltiga förstudierapporten (s.14-17, BVH 806.1).



Figur 5: Förstudie processens olika arbetsmoment (s.14, BVH 806.1).

6.5 Järnvägsutredning

Enligt 2 kap 1a-b § LBJ skall en järnvägsutredning göras om förstudien funnit flera alternativa bansträckningar eller när regeringen skall tillståndspröva projektet. Det är obligatoriskt att regeringen skall tillståndspröva järnvägsprojektet om det avser:

- Ny järnväg för fjärtrafik
- Nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer (17 kap 1 § MB)

Om förstudien visar att bara existerande järnvägspår skall underhållas är det inte nödvändigt att genomföra en järnvägsutredning. ”Ett annat exempel som, enligt Banverkets uppfattning, inte torde kräva järnvägsutredning är byggande av mötesstation” (s.9, BVH 608.2). Lagtexten anger minimikrav när en järnvägsutredning måste genomföras. Men det kan både vara tids- och kostnadsbesparande att genomföra en järnvägsutredning eftersom det ger ett bättre beslutsunderlag. ”Järnvägsutredningens syfte är att redovisa och konsekvensbeskriva de olika utbyggnadsalternativen så att de kan jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att inte genomföra den aktuella järnvägsutbyggnaden” (s.8, BVH 608.2).

6.5.1 Järnvägsutredningsprocessen

Arbetet startar med resultatet från förstudien och det tidiga samrådet. Om länsstyrelsen funnit att projektet kan ha betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd med MKB genomföras enligt 6 kap 5 § MB. Vid större järnvägsprojekt som kräver regeringens tillstånd skall övriga berörda statliga myndigheter informeras. Ett minimikrav finns med att Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet skall informeras. Om länsstyrelsen finner projektet inte har betydande miljöpåverkan finns ingen formell skyldighet att fortsätta med samrådsprocessen. Banverket själva anser att det är ett naturligt inslag i järnvägsutredningen att fortsätta med samrådsarbetet. Utställning anses vara ett alternativt sätt att låta allmänheten ta del av järnvägprojektet (s.13, BVH 608.2). Samrådsprocessen fyller två viktiga funktioner:

- Banverket kan ge information till berörda parter
- Banverket får synpunkter och information från berörda parter

6.5.2 Samrådsredogörelse

Banverkets samrådsredogörelse skall bl.a. redovisa lokalisering av järnväg och godkänd MKB. Järnvägsprojekt kräver ofta att aktuella översikts- och detaljplaner ändras. Det underlättar om Banverket och kommunen kan samarbeta under samrådsprocessen. Allmänheten skall informeras genom tidningsannonser och offentliga möten. Om få personer är berörda kan det vara enklare att sända förslaget med brev och genomföra personliga besök eller telefonkontakter. Samrådsprocessen avslutas med att en samrådsredogörelse upprättas. Tyngdpunkten i redovisningen skall vara intressen som inte kunnat tillgodoses i projektet (s.15, BVH 608.2).

6.5.3 Godkännande av planer

Länsstyrelsen skall godkänna MKB: n innan den får tas in i järnvägutredningen. Länsstyrelsen godkännande av MKB: n innebär endast att den är formellt korrekt utförd. Godkännandet är inte något medgivande till genomförande av järnvägsprojektet (s.15, BVH 608.2). Länsstyrelsens beslut kan inte överklagas. Har länsstyrelsen tidigare beslutat att utökat samråd skall ske så skall järnvägsutredningen ställas ut för allmänheten. Utställningen skall innehålla bl.a. förstudie, samrådsredogörelse och godkänd MKB. Kungörelse av utställningen skall ske genom annons i ortstidning. Utställningens plats är lämplig att förlägga till kommunalhuset eller annan likvärdig offentlig byggnad. Allmänheten skall ha möjlighet att besöka utställningen under minst fyra veckor. "Efter utställningen skall järnvägsbyggaren i en promemoria sammanställa och bemöta de synpunkter och skrivelser som kommit in" (s.17, BVH 608.2). Länsstyrelsen tar ställning och yttrar sig över järnvägprojektets lämplighet först när den kunnat ta del av sammanställningen och promemorian. Banverket gör sedan sin egen bedömning av projektet. Bedömningen skall föras in i järnvägsutredningens slutrapport (s.17, BVH 608.2).

6.6 Järnvägsplan

”Syftet med järnvägsplanen är att reglera detaljlokaliseringen och utformningen av järnvägsanläggningen samt att underlätta markåtkomst för järnvägsändamål” (s.8, BVH 806.3). Järnvägsplan skall upprättas av den som avser att bygga järnväg. Vid stängning av en eller flera plankorsningar upprättas järnvägsplan även om det begreppsmässigt inte är byggande av järnväg. Undantag för upprättande av järnvägsplan gäller industrispår eller hamnspår på egen fastighet då den ersätts med kommunens detaljplan. Lagstiftningen preciserar inte någon begränsning i längd för en järnvägsplan. Enligt BVH 806.3 är kommungränser en lämplig avgränsning för långsträckta projekt. Vid fastställelseprövning skall det bedömas hur järnvägsplanen är anpassad till övriga existerande spårförbindelser.

6.6.1 Järnvägsplansprocessen

Vid upprättandet av järnvägsplan skall en genom lag reglerad planeringsprocess följas:

- Samråd
- Godkännande av MKB
- Utställelse
- Fastställelse
- Hantering av eventuella överklaganden (s.21, BVH 806.3)

Samråd skall ske med berörda sakägare, kommunen, länsstyrelsen och övriga myndigheter. (2 kap 5 § LBJ) Om länsstyrelsen vid den tidigare förstudien funnit att projektet kan ha betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd ske med miljöorganisationer och myndigheter. Miljökonsekvensbeskrivningen skall vara godkänd av länsstyrelse innan den får tas med i järnvägsplanen (2 kap 2 § LBJ) Kravet medför att MKB måste vara godkänd innan järnvägsplanen kan ställas ut. Banverket är ansvarig för att organisera utställelse av järnvägsplanen innan den kan antas (2 kap 7 § LBJ). Järnvägsplanen med MKB skall skickas med rekommenderat brev till alla som varit formellt delaktiga i samrådet. Kungörelse skall göras i Post och Inrikestidningen samt ortstidning om utställningens tid och plats. Efter utställelsen skall ett PM upprättas med bemötande av inkomna skrivelser och synpunkter. En järnvägplan skall fastställas av Banverket efter samråd med länsstyrelsen. Om länsstyrelsen och Banverket har olika uppfattning skall fastställandet av planen överföras till regeringen (2 kap 8 § LBJ). Banverkets beslut får överklagas till regeringen (5 kap 1 § LBJ). Kommuner och övriga myndigheter kan också överklaga beslutet (5 kap 3 § LBJ). Regeringens beslut kan enligt lag om rättsprövning av förvaltningsbeslut (1988:205) överklagas till regeringsrätten om det strider mot gällande lagstiftning.(s.21- 30, BVH 806.3).

6.6.2 Utformning

Järnvägsplanen skall utformas efter MB:s allmänna hänsyns- och hushållningsregler samt miljökvalitetsnormer (1 kap 3 § LBJ). Järnvägens utformning och läge skall väljas så att dess syfte nås med minsta olägenhet och kostnad (1 kap 4 § LBJ).

Hänsyn skall även tas till stads- och landskapsbilden samt natur och kulturvärden. Vid utformning av järnvägsplanen skall den redovisa:

- Mark som skall tas i anspråk tillfälligt
- Anläggningen
- Skyddsåtgärder
- Behov av upplag
- Stängning av plankorsning (s.14, BVH 806.3)

6.6.3 Permanent markanvändning

Mark som skall tas i anspråk för järnväg kan delas upp i äganderätt och servitutsrätt. Om det är möjligt att använda marken för fler ändamål än järnväg skall servitutsrätt tillämpas. Generell tillämpning av lagen går inte göra utan varje fall måste övervägas efter sina speciella förhållanden. Exempelvis så kan en bullervall vara lämplig att skapa med servitutsrätt.

En järnvägsbro har ett tomrum under sig som någon annan än järnvägsbyggaren skulle kunna utnyttja. Järnvägsbro bildas inte med servitutsrätt p.g.a. risken för att någon träffas av nedfallande föremål från broar. Äganderätt blir av säkerhetsskäl det bästa alternativet. Ändamålet med järnvägen skall uppnås med minsta intrång och olägenhet (1 kap 4 § LBJ). Under denna process skall avvägande göras om järnvägens utbredning och behov av äganderätt och servitut (s.16, BVH 806.3).

6.6.4 Tidsbegränsade nyttjanderätter

Vid byggande av järnväg behövs arbetsutrymme för maskiner och plats för upplag. Järnvägsplanen skall ange behovet av tillfälliga nyttjanderätter. Prövning och tillståndsgivning för tillfälliga nyttjanderätter under byggperioden ges av länsstyrelsen (3 kap 3 § LBJ).

6.6.5 Inlösen av mark

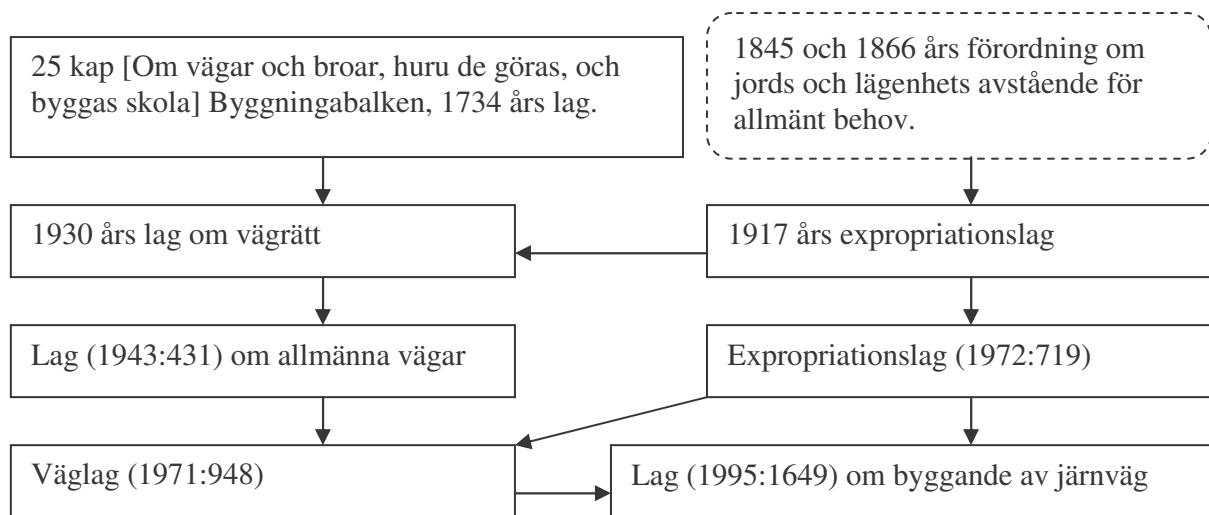
Banverket har tagit ett principbeslut om att markinlösen skall göras med stöd av FBL och inte ExL. Fastighetsreglering genom lantmäterimyndigheten har en positivare klang hos allmänheten än expropriation. Innan LBJ trädde i kraft 1996 gjordes markförvärv med stöd av ExL. Banverkets principbeslut medför att markinlösen skall göras med stöd av FBL men det är fortfarande möjligt att tillämpa ExL.

Banverkets nuvarande policy för markinlösen med stöd av FBL och lantmäteriförrättning.

Banverket gör en ansökan om förrättning innan järnvägsplanen vunnit laga kraft. Lantmäterimyndigheten samordnar det första sammanträdet med markägarna då järnvägsplanen skall ställas ut. Vid mötet förklaras hur värdering och förrättning genomförs av lantmäterimyndigheten. Efter sammanträdet påbörjas förhandling med markägare som frivilligt vill sälja sin mark. Markägare som frivilligt överlåter sin mark till Banverket får förskott på ersättningen inom 30 dagar. Lantmäterimyndigheten påbörjar förrättningen när järnvägsplanen blivit vunnit laga kraft. Med fastställd järnvägsplan kan Banverket ansöka om förtida tillträde till de fastigheter som inte gått att köpa frivilligt. Mark som inte frivilligt kunnat förvärfvas fastighetsregleras ihop med den nya järnvägsfastigheten. När järnvägen är färdigställd avslutas förrättningen med gränsmarkering och reglering av ersättning till fastighetsägarna (Bengt Sjölander, Banverket).

7. Jämförelse mellan VägL och LBJ

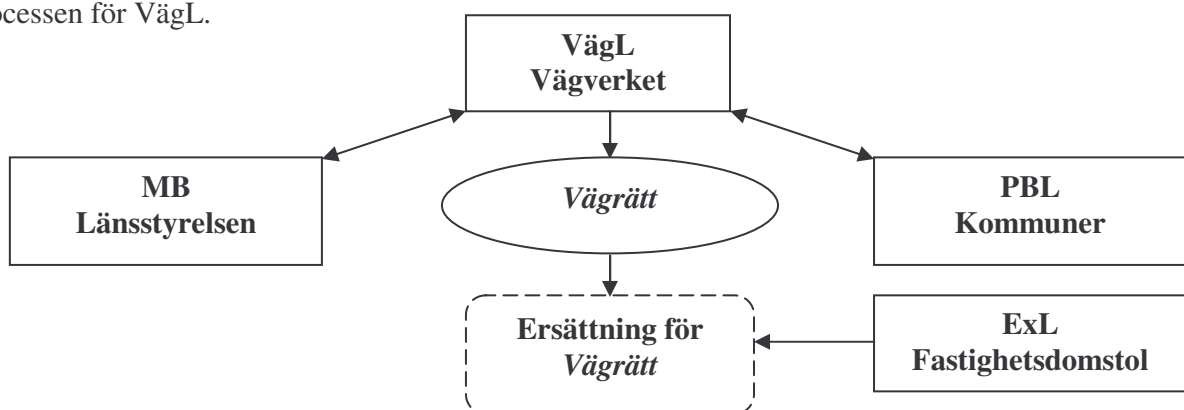
Staten har sedan 1734 års Byggningsbalk kunnat tvångsmässigt förvärva mark för kommunikation. Väglagen är en fortsättning på den historiska traditionen med allmänna vägar. Expropriation för väg och järnväg har varit möjlig sedan 1845 och 1866 års förordningar om jords och lägenhets avstående för allmänt behov. Fram till 1995 saknades lagstiftning för planering av järnväg och markförvärv skedde med stöd av ExL. Expropriationslagen är inte integrerad med MB och PBL och förfarandet saknade formella planeringssteg. För att samordna järnvägsplanering med övrig samhällsplanering antog riksdagen LBJ år 1995 med VägL som förebild. Både VägL och LBJ har sitt gemensamma historiska ursprung i Byggningsbalken. När 1930 års lag om vägrätt antogs ersatte den 25 kap Byggningsbalken. Med den nya lagen kunde man skapa allmänna vägar genom expropriation enligt 1917 års ExL. Expropriationen efterföljdes av fastighetsbildning och lagfartsansökan innan tillträde kunde ske. Förfarandet med domstol och fastighetsbildning blev alltför tidskrävande och år 1943 ersattes metoden med en ny lag där fastställd arbetsplan gav vägrätt och tillträde. VägL antogs år 1971 för att kunna centralstyra landets trafikplanering och snabbare skapa trafiksäkerhetsåtgärder. Avsaknaden av planeringslagstiftning för järnväg gjorde att LBJ antogs 1995 efter VägL som förebild. Båda lagstiftningarna gör värdering och ersättning för markinlösen enligt ExL:s regler.



Figur 6: Egen bild av historiskt samband mellan VägL, LBJ och ExL.

7.1 Genomförandeprocessen enligt VägL

Under examensarbetet har jag skapat en egen sambands och sammanhangsbild av genomförandeprocessen för VägL.



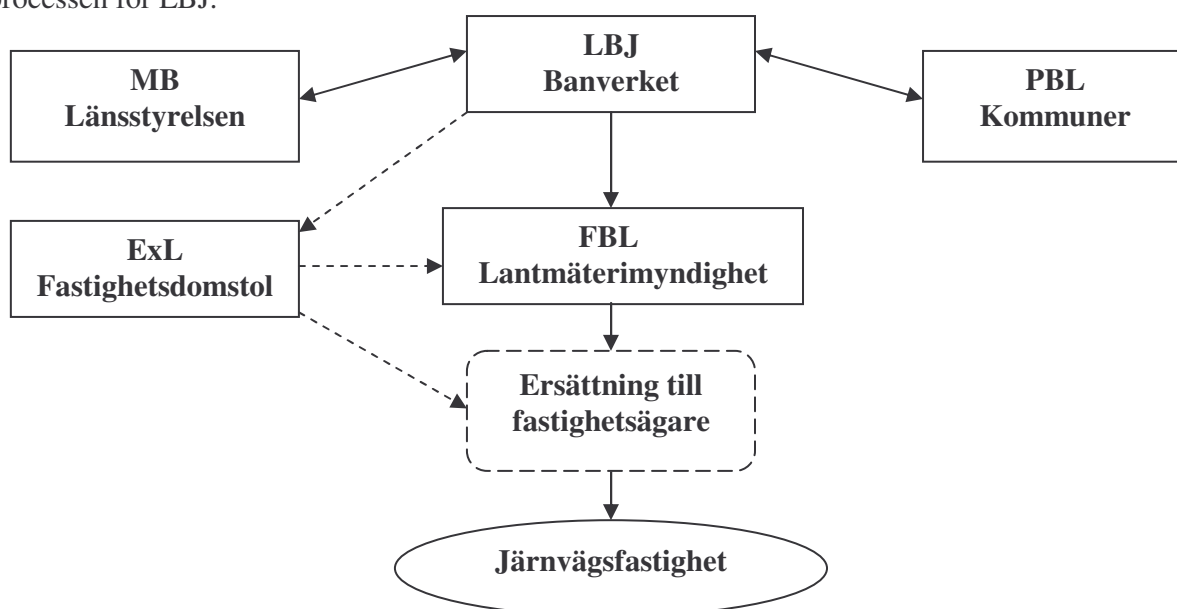
Figur 7: Egen bild av genomförandeprocessen för VägL.

Vägverket genomför förstudie, vägutredning och arbetsplan enligt VägL. Planeringen är integrerad med övrig samhällsplanering. Kommuner och länsstyrelserns arbete med att upprätta översiktsplaner enligt PBL är viktig beslutinformation för vägprojekt.

Vägverkets planering är sammankopplad med MB och länsstyrelsen har granskningsansvaret för projektets MKB. Vägverket fastställer själv sina arbetsplaner vilket ger vägrätt och tillträde till fastigheterna. Motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap MB. Ersättningen för mark enligt arbetsplan bestäms vanligtvis genom överenskommelser med markägarna. Vid undantagsfall då samförstånd inte kunnat uppnås av Vägverket fastställer fastighetsdomstol ersättningen efter ExL regler. Vägverket har möjlighet att förvärva mark genom expropriation enligt ExL. Även om möjligheten finns så är sannolikheten ganska liten föra att Vägverket skulle förvärva mark genom expropriation. Enligt Vägverkets nuvarande policy skall myndigheten inte vara fastighetsägare. Vägverket arbetar för att avveckla allt innehav av äldre fastigheter.

7.2 Genomförandeprocessen enligt LBJ

Under arbetet har jag skapat en egen sambands och sammanhangs bild av genomförandeprocessen för LBJ.



Figur 8: Egen bild av genomförandeprocessen för LBJ.

Banverket genomför förstudie, järnvägsutredning och järnvägsplan enligt LBJ. Planeringen är integrerad med övrig samhällsplanering. Kommuner och länsstyrelserns arbete med att upprätta översiktsplaner enligt PBL är viktig beslutinformation för järnvägsprojekt. Banverkets planering är sammankopplad med MB och länsstyrelsen har granskningsansvaret för projektets MKB. Banverket fastställer själva sina järnvägsplaner som ger dem rätt att påbörja en process för markinlösen. Beslut avseende större järnvägsprojekt enligt 17 kap MB skall göras av regeringen. Fastställd järnvägsplan ger Banverket rätt att ansöka om inlösen av berörda fastigheter enligt FBL eller ExL. Banverket har två möjliga metoder att lösa in mark enligt järnvägsplan. Mark enligt järnvägsplan kan genom fastighetsreglering sammanföras med fastigheter som Banverket redan äger. Fastighetsregleringen har ingen storleksbegränsning och ersättningen för överförd mark bestäms enligt ExL:s regler. Banverkets policy sedan 1996 innebär att frivilliga uppgörelser med markägare skall eftersträvas. Lantmäterimyndigheten deltar i kontakten med markägare och gör värderingar av fastigheterna. Vinsten med tillämpningen av FBL jämfört med ExL är att ett samförstånd med markägare kan framförhandlas med hjälp av Lantmäterimyndigheten.

Markinlösen enligt FBL

Enligt Banverkets gällande policy skall mark enligt järnvägsplan förvärvas med stöd av FBL och lantmäterimyndigheten. Ansökan om fastighetsreglering skickas till lantmäterimyndigheten när järnvägsplanen är klar för allmän utställelse. Lantmäterimyndigheten medverkar vid Banverkets förhandlingar med fastighetsägarna. Mark som inte gått att förvärva frivilligt fastighetsregleras över till den nya järnvägsfastigheten när järnvägsplanen vunnit laga kraft. När järnvägen är färdigställd avslutas förrättningen med gränsmarkering och slutlig reglering av ersättning till fastighetsägarna.

Markinlösen med ExL och FBL

Innan LBJ började tillämpas använde Banverket både ExL och FBL för att lösa in mark till järnväg. Metoden är fortfarande möjlig men används inte längre p.g.a. ändrad myndighets- policy. Efter att järnvägsplanen blivit fastställd ansöks om ett vilande expropriationstillstånd och förhandstillträde hos lantmäterimyndigheten. Ersättning till fastighetsägarna bestäms vanligtvis genom frivilliga överenskommelser. I de fall som samförstånd med markägarna inte kunnat uppnås fullföljs expropriationen. Lantmäterimyndigheten får slutligen uppgiften att genom förrättning bilda en järnvägsfastighet av den förvärvande marken.

7.3 Likheter

Både LBJ och VägL har formella planeringssteg som är likvärdiga med PBL. Lagarna är samordnade i den gemensamma samhällsplaneringen där MB ges stort inflytande. Kommunernas översiktsplaner är det viktigaste beslutsunderlaget för planering av både väg och järnväg. Vägverket och Banverket bedriver samarbete med kommunernas planering för att undvika intressekonflikter med övriga samhällsintressen. Länsstyrelsen spelar en viktig roll som sammanhållande myndighet för samhällsplanering och har granskningsansvaret för upprättad MKB. Regeringen tillståndsprövar både väg- och järnvägsprojekt som enligt MB är av särskilt samhällsintresse. Banverket och Vägverket fastställer järnvägs- och vägarbetsplaner vilka normalt är konsultbeställda och utförda enligt myndigheten. Höga krav ställs på bägge myndigheterna eftersom de skall vara opartiska vid sin myndighetsutövning. Vid Banverket och Vägverkets fastställande av arbets- och järnvägsplaner har länsstyrelsen vetorätt och kan få beslutet prövat av regeringen. Vid planering för väg och järnväg kan länsstyrelsen utfärda tillfällig nyttjanderätt för rekognosering och mätningsarbete. Vid förvärv av mark för väg och järnväg är det vanligast med frivilliga avtal mellan myndigheterna och fastighetsägare. Vid tvister om ersättningen till fastighetsägare kan fastighetsdomstol fastställa beloppet efter ExL:s regler. Under planeringsprocessen enligt VägL och LBJ finns det flera möjligheter för fastighetsägare att överklaga myndighetsbeslut. Arbetsplaner och järnvägsplaner har en begränsad giltighetstid då inlösen måste ske. Har genomförandetiden gått ut för järnvägs- eller arbetsplan krävs det särskilda skäl för att kunna fastställa ett nytt likvärdigt förslag.

7.4 Skillnader

Fastställd järnvägsplan ger möjligheten att förvärva mark genom expropriation eller fastighetsreglering. Med stöd av fastställd järnvägsplan kan Banverket ansöka om förhandstillträde med stöd av ExL eller FBL. Vid fastställande av arbetsplan skapas vägrätt och tillträde till fastigheten. Ersättningen till fastighetsägarna kan betalas efter att Vägverket tagit marken i anspråk med vägrätt.

Efter en järnvägsplan blivit fastställd måste fastighetsbildning ske medan en fastställd arbetsplan skapar vägrätt och tillträde. Banverket och övriga som bygger järnväg kan tillämpa LBJ medan VägL endast kan användas av Vägverket och kommuner. Vid förstudieprocessen är samrådskyldigheten enligt LBJ mer omfattande än kraven i MB och VägL. Järnväg uppfattas inte ha samma nyttoeffekt för närboende som väg.

Människor kan själva trafikera vägar medan järnväg endast trafikeras av vissa företag. Skillnad finns även för tillgänglighet där vägar normalt har bättre anslutningsmöjligheter än järnväg och dess utspridda stationer. Utöver möjligheten att överklaga Banverkets beslut enligt LBJ ges fastighetsägare möjlighet att överklaga lantmäterimyndigheten och fastighetsdomstolens beslut. Detta resulterar att genomförande- tiden för järnväg kan bli längre än för vägprojekt. Banverkets järnvägsplaner arkiveras av både regional och central myndighet. Järnvägsplaner leder fram till fastighetsbildning och registrering i fastighetsregistret. Vägverkets arbetsplaner från 1992 och framåt arkiveras hos regional väghållare medan äldre planer har skickats till landsarkivet. Järnvägens markanspråk och gränser är praktiskt lättare att finna eftersom de är redovisade i fastighetsregistret. Vägrättens yta och gränser tar längre tid att klarlägga. Först måste den pappersarkiverade arbetsplanen inpassas efter den digitala registerkartans gränser. Gränsbestämningen kompliceras genom att vid byggnation av väg får små avvikelser göras mot arbetsplanen. Arbetsplanen ger en översiktlig bild av vägrättens gränser och dikeskanter markerar den faktiska gränsen. Komplikationen med vägrättens arkivering och gränsmarkering gör att det krävs omfattande fältarbete för bestämning av dess gränser. För att komplettera Vägverkets befogenhet så får inte byggnader uppföras närmre än 12 m till vägområde. Det byggnadsfria området kan utökas till 50 meter av länsstyrelsen. I LBJ eller Banverkets handböcker anges det inte hur brett järnvägen kan påverka omgivande fastigheter. Skillnaden uppkommer genom att VägL är mer omfattande utförd och innehåller även anvisningar för drift, underhåll och trafiksäkerhet. Vid drift och underhåll av järnväg måste man utöver LBJ använda flera kompletterande lagstiftningar för att uppnå samma effekt som VägL. Exempel på kompletterande lagstiftning för järnväg är lag (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m., järnvägstrafiklag (1985:192), järnvägssäkerhetslag (1990:1157). För allmänna vägar finns VägL som är en enhetligt utformat lag medan för järnväg är lagarna uppdelade efter olika ändamål.

8. Analys

8.1 Väglagen

Vägverket fick på 1970-talet ökad handlingskraft genom att VägL ersatte lag (1943:431) om allmänna vägar. Förändringen gav bättre möjligheter att centralstyra trafikplaneringen och snabbare förvärva rätten att bygga väg. Produktionen av trafiksäkerhetshöjande åtgärder har underlättats genom att vägrättens bredd är utökad till 2 meter från dikeskant och åtgärder som rastplatser och vägbelysning är inkluderade i vägbegreppet. Antalet dödade i trafiken har sjunkit sedan VägL infördes och lagen har varit en trafiksäkerhets höjande framgång. Vägverket har sedan 1943 haft eget ansvar för upprättade och arkivering av arbetsplaner. Eftersom arbetsplanerna inte är integrerade med fastighetsregistret krävs det merarbete för gränsbestämning av vägrätten jämfört med normal fastighetsbestämning. VägL ger Vägverket ett effektivt redskap för att genomföra vägprojekt. Vägrätten ger väghållaren fullt förfogande över vägområdet och vägbyggnationen kan påbörjas direkt. Vägrätt finns inte som begrepp i JB för fastigheters upplåtelse och avtalsformer. Begreppsmässigt kan *vägrätt* tolkas som en nyttjanderätt som är upplåten till staten på obestämd tid. Vägrätten ger samma förfoganderätt över fastigheten som ägande men utan skyldighet att registrera den i fastighetsregistret. Vägrätt innebär äganderättslika anspråk på en fastighet utan att Vägverket behöver offentliggöra och redovisa innehavet i fastighetsregistret. Vägverkets rätt att själva förvärva och registrera markrättsigheter kvalitetsförsämrar lantmäteri- och inskrivningsmyndighetens arbete med fastighetsregistret. Nyttan av fastighetsregistret försämrar av att Vägverket har ett avskilt redovisningssystem. VägL och den modellen av speciallagar försämrar det fastighetsrättsliga och fastighetstekniska systemet. Om fler liktydiga speciallagar skapas för andra infrastrukturprojekt kommer fastighetssystemet att försvagas ytterligare. Något sakligt skäl för varför Vägverket skall undgå att genomföra fastighetsbildning efter att vägrätten har skapats motiverats inte i lagens förarbeten. Samhället har behov av att snabbt kunna skapa nödvändiga kommunikationer men inte starka skäl för att undgå att bli fastighetsägare. Min uppfattning är att riksdagen redan 1943 skapade ett dåligt fastighetstekniskt lagförslag med införande av lag om allmänna vägar. Om Väglagen hade inkluderat fastighetsbildning av allmän väg hade vägrättens existens och utbredning varit synlig i fastighetsregistret. Vid köp av en fastighet skall man kunna utläsa ur fastighetsregistret vad som ingår i förväret. Vägrätten stäcker sig normalt två meter utanför vägdikeskanten men kan vara speciellt utformad för en vägsträcka. En presumtiv fastighetsköpare kan inte generellt anta att vägrätten bara stäcker sig två meter från dikeskanten. Ändring av *vägrätten* från nyttjanderätt till äganderätt är inget lagtekniskt problem utan idén faller på stora genomförandekostnader. Statsutgiften för att omvandla över 60 års vägrättsupplåtelse till äganderätt är inte samhällsekonomiskt försvarbar. En grundläggande sak som behöver förändras är arkivering och offentliggörande av arbetsplaner. Nuvarande system är inte bra med 10-15 års arkivering på Väghållningsmyndighet och sedan överföring till landsarkivet. Alla gällande arbetsplaner borde diarieföras och arkiveras av ansvarig Väghållningsmyndighet. Detaljplaner redovisas i fastighetsregistret som övrig information till varje fastighet. Arbetsplaner borde offentliggöras i fastighetsregistret på samma sätt. Vägverket kan ges ansvaret att införa arbetsplaner i fastighetsregistret. Vägverket tillhör de myndigheter som har en verksamhetsmässig särställning och kan avkrävas skyldighet till public service. Ny lagstiftning behöver skapas för skyldigheten att registrera arbetsplaner i fastighetsregistret. En följdlagstiftning krävs för att reglera arbetstakten för registrering av existerande arbetsplaner. Prioriteringen bör göras efter ordningen riks-, regional och lokalt- vägnät. Rimlig tid för genomförande och registreringen av alla allmänna vägar är 10-15 år. Låter man registreringen genomföras under längre tid finns en risk att den politiska och ekonomiska viljan för projektet förändras.

8.2 Lagen om byggande av järnväg

Banverkets planering av järnväg blev integrerad med övrig samhällsplanering genom införandet av LBJ år 1995. Tidigare hade endast ExL används vid tvångsvisa markförvärv för järnväg. Resultatet av införandet av LBJ blev att en lagstiftad planeringsprocess skall genomföras innan ansökan görs för byggande av järnväg. Förändringen har medfört att regeringen får ett bredare beslutsunderlag vid tillståndsprövning av järnvägsplaner. Enligt Banverkets gällande policy används fastighetsreglering vid tvångsförvärv av järnvägsmark. Expropriation anses ha en negativ klang hos markägarna. Möjligheten att använda både ExL och FBL vid markförvärv är ottydligt utformat i lagstiftningen och dess förarbeten. Varken LBJ eller FBL ger några anvisningar för hur valet mellan expropriation och fastighetsreglering skall göras. Det finns praktiska fördelar med att lantmäterimyndigheten deltar i processen. Vinsten med att använda Lantmäterimyndigheten framgår inte av LBJ eller dess förarbeten. Vid utformande av LBJ har VägL använt som förebild. Inledningsvis var inriktningen att man skulle skapa en ny markrättighet som benämndes *banrätt*. Utredningsförslaget mötte hårt motstånd p.g.a. att samhällssynen på expropriativt förfarande har ändrats sedan VägL gjordes på 1970-talet. Den borgliga regeringen markerade 1994 att deras nya praxis för expropriations tillstånd skulle bli restriktivare. Järnväg anses heller inte ha samma nyttoeffekt för närboende som vägar. Införandet av LBJ var en administrativ förbättring för Banverket och övriga myndigheter. Fördelen med förslaget var att regeringen och länsstyrelsen inte behövde handlägga expropriationsansökningar för järnväg. LBJ förväntades att ge Banverket ökade kostnader med 5 miljoner kr. Syftet med en längre genomförandeprocess i LBJ än VägL var att ge en bättre rättsäkerhet för fastighetsägare och övriga berörda. Vid den inledande beslutprocessen kan man överklaga Banverkets beslut och regeringens tillståndsgivning. Vid genomförandeprocessen kan fastighetsdomstolens eller lantmäterimyndighetens beslut överklagas. Banverkets markförvärv och möjlighet till tillträde är något långsammare än Vägverkets. En snabbare inlösningsprocess av fastigheter skulle endast kunna genomföras på bekostnad fastighetsägarna rättssäkerhet. Järnvägprojekt har stor politisk prestige och tidigare dåliga beslut är svåra att upphäva. Som exempel finns det inga planer på att avbryta satsningen på tunneln genom Hallandåsen trots alla ekonomiska och tekniska felbedömningar. Med erfarenheten av att bristfälligt planerade projekt inte går att avbryta är det positivt att beslutprocessen för nya järnvägar ges gott om arbetstid. Inlösningsprocessen för fastigheter och relaterade rättigheter är inget allvarligt hinder för skapande av nödvändiga järnvägsförbindelser. Kollisioner i plankorsningar är den vanligaste trafikolyckan för järnvägstrafik. Möjligheten att stänga plankorsningar med järnvägsplan är en bra trafiksäkerhetshöjande åtgärd. Fastighetstekniskt är LBJ bra eftersom upprättande av järnvägsplan alltid leder fram till behov av förrättning. Fördelen med användandet av järnvägsplan och FBL är att den kan lösa behoven av både markförvärv och servitut. En annan fördel med LBJ är att den även kan användas av privata företag. Banverket huvudkontor granskar och godkänner järnvägsplaner både för privata företag och egen räkning. En konkurrenssituation kan uppstå om ett eller flera privata företaget och Banverket vill bygga samma järnväg. Behov finns för att genom lag reglera hur en konkurrenssituation skall hanteras av Banverkets huvudkontor. Banverket brukar själva överväga om det finns anledning att överlämnas beslutet till regeringen. Även en teoretisk jävsituation skall förebyggas genom lag för att undvika onödiga konflikter som kan undergräva statliga myndigheters trovärdighet.

8.3 Jämförelse

Sverige har haft en tradition sedan 1734 års lag för att staten skall kunna tvångsvis förvärva mark för landets kommunikationsbehov. Både VägL och LBJ är en modern fortsättning på den historiska traditionen av markförvärv för kommunikation. Regeringens praxis för expropriation styr möjligheten för Banverket och Vägverket att göra tvångsvisa markförvärv. Markförvärv för väg och järnväg blev restriktivare 1994 genom att grundlagens krav på expropriationstillstånd höjdes med att ändamålet skall tillgodose *angelägna* samhällsintressen. Likheter mellan LBJ och VägL är huvudsakligen generella saker som den inledande planeringsprocessen. Skillnaden är störst mellan lagarna vid genomförandeprocessen då mark tas i anspråk. Vägverket får efter fastställd arbetsplan omedelbart tillträde och förfogande över vägmarken. Banverkets fastställda järnvägsplan leder till rätten att göra en ansökan om expropriation eller fastighetsreglering. Skillnaden medför att projekttiden för järnvägs kan bli längre än för väg. VägL och LBJ är skapade för att ersätta användandet av ExL vid markförvärv. Den trettioåriga tidsskillnaden mellan lagstiftningarna har gjort att de skiljer sig åt till metod vid tvångsförvärv av mark för trafikändamål. VägL skapades under en period då regeringens kollektiva mål var starkare än idag. Regeringen hade vunnit demokratiskt stöd för att bedriva en blandekonomi med starkt statlig inflytande. Som exempel är dagens avregleringar av monopol och statlig affärsverksamhet helt fjärran från den tidens kollektiva ideal. För att snabbare och effektivare bygga vägar avskaffades domstolförfarandet och lantmäteriförrättning för bildandet av *vägrätt* redan år 1943. Genom 1970 års VägL kunde ett centralstyrt Vägverket självständigt planera och genomföra markförvärv. Endast regeringen kan ompröva Vägverkets fastställda beslut. LBJ är skapad under den borgliga regeringstiden på 1990-talet. Regeringen påverkades av att allmänhetens hade fått en ny restriktivare syn på myndighetsbeslut som leder fram till expropriation. Vid utformandet av LBJ så hade man VägL som förebild och den stora ideologiska skiljelinjen var hur Banverket skall förvärva mark för järnväg. Lagförslaget utformades för att mark för järnväg skall kunna förvärfas med äganderätt. Banverket planerar och godkänner sina järnvägsplaner på samma sätt som Vägverket. Den stora skillnaden mellan LBJ och VägL är att markförvärvsprocessen för järnväg gavs flera överklagningsbara beslutssteg innan tillträde och äganderätten övergår till Banverket. VägL och LBJ har en likartad inledande planeringsprocess. Den stora skillnaden är genomförandeprocessen där VägL leder fram till Vägrätt och resultatet av LBJ blir en järnvägsfastighet. Skillnaden fastighetstekniskt är att vägrätt är en oregistrerad nyttjanderätt på obestämd tid medan bildande av järnvägsfastighet är ett registrerat ägande. Väglagen med sin nuvarande utformning av vägrätt skulle ha små chanser för nyskapande med dagens restriktivare syn på statliga markförvärv.

8.4 Egendomsskydd

Inträdet i EU 1995 medförde förändringen att myndighets- och regeringsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Tillämpningen av inlösningsrätt för mark och fastigheter enligt VägL och LBJ är överensstämmande med svensk grundlag och internationell rätt. Grundtanken med bedömning av expropriationsersättningen är att fastighetsägare och rättighetshavarens ekonomiska ställning skall vara oförändrad. Eftersom det finns möjlighet att överklaga alla myndighets- beslut till domstol så finns det inga rättsäkerhetsproblem med VägL och LBJ. Om svensk myndighetsutövning skulle vara felaktig finns det möjlighet att överklaga den till Europadomstolen. Arbetsplaner och järnvägsplaner har en begränsad giltighetstid då inlösen måste ske. Har planernas giltighetstid gått ut krävs det särskilda skäl för att förnya dem. Lagstiftning som ger myndigheter begränsningar ger omvänt fastighetsägarna oskrivna fördelar. Den begränsade giltighetstiden ger fastighetsägare ett förfogandeskydd mot att staten överplanerar sina markanspråk. Statliga myndigheter kan inte göra storslagna markförvärvsplaner utan ekonomiska resurser.

8.5 Fastställande av planer

Under förarbetet till LBJ yttrade regeringen att fastställande av järnvägsplan och arbetsplan är likställt med kommuners fastställande av detaljplan. Detta faktum var grunden till att Banverket och Vägverket fortsättningsvis skall kunna fastställa sina planer. En stor skillnad är att en detaljplan kan leda till kommunal markinlösen men det är inte regelmässigt förfarande. Detaljplaner upprättas i stor omfattning för redan existerande fastigheter och dess genomförande leder inte alltid till stora förändringar för markägarna. En ny detaljplan kan även medföra en förbättring av fastigheters marknadsvärde och användbarhet. Järnvägs- och arbetsplaner leder vanligtvis till inlösen och inskränkande förändringar för fastighetsägare. Under arbetet har jag konstaterat att vägar och järnvägar huvudsakligen skapar inskränkande effekter på fastigheter inom planen. Fastighetsägarna ges självklart möjligheten att resa längs den nya vägen eller järnvägen. Vinsten för den enskilde fastighetsägaren värderar jag som obetydlig. Personer som bor en kilometer från den nya vägen eller järnvägen får samma transportfördel utan att behöva avstå mark eller leva med trafikbullret. Genom att Vägverket och Banverket fastställer sina egna planer kan det uppstå problem med allmänhetens förtroende. Betraktat ur fastighetsägares perspektiv kan en laga kraft vunnen plan uppfattas som att den är gjord av en och samma myndighetsorganisation. Vid seniorfotboll låter man inte domare döma som är medlem av samma förening. Till fotbollsmatcher utses utomstående domare för att skapa trovärdighet i enskilda domslut och slutresultat. Den drabbade fastighetsägarens syn på *fair play* är sannolikt baserad på hur rättvisa skapas i ideella föreningar och inte i myndighetsvärlden. Problem med förtroende för lagakraftvunnen plan kan av detta enkla skäl leda till onödiga överklaganden. Beslut av myndigheter skall inte bara vara korrekt gjorda efter regelboken utan även för allmänheten trovärdigt genomförda. Under förarbetet till LBJ diskuterades möjligheten att överlåta fastställandet av järnvägs- och arbetsplaner till länsstyrelsen. Idén med att någon annan myndighet än Banverket och Vägverket fastställde planer uppfattades som positiv. Regeringen värderade att länsstyrelsen saknade nödvändig kompetens för att kunna ta över ansvaret. Länsstyrelsen skulle p.g.a. brist på kompetens hamna i en för stark beroendeställning till Vägverket och Banverket. Under mitt arbete har jag konstaterat att både Vägverket och Banverket ofta använder utomstående konsulter för att upprätta sina planer. Kunskap om trafikplanering är inte längre exklusiv för myndigheterna. Med vetskap om att sakkunskaper för trafikplanering går att upphandla av konsulter är det teoretiskt möjligt att överföra fastställandet av trafikplaner till annan myndighet. Om någon av våra existerande myndigheter inte kan överta fastställandet av trafikplaner är det lämpligt att skapa en ny trafikmyndighet. Inget konkret fall finns där Banverket och Vägverket agerat fel vid fastställande av järnvägs- eller arbetsplaner. Vid projekts förstudie- och utredningsprocess är Vägverket och Banverket mycket angelägna om allmänhetens demokratiska inflytande. Att överlåta fastställande av järnvägs- och arbetsplaner till annan instans innebär att fullfölja tankegången med demokratiprocesen.

9. Slutsatser

- Regeringens praxis för expropriationstillstånd är vägledande för hur markåtkomst kan göras enligt LBJ och VägL. Inträdet i EU 1995 har gjort att alla regerings- och myndighetsbeslut är möjliga att överklaga till förvaltningsdomstol. Sveriges egendomsskydd och användning av VägL och LBJ är överrensstämmande med Europakonventionen och internationell rätt.
- Enligt Banverkets nuvarande policy skall tvångsvisa markförvärv göras med fastighetsreglering och inte expropriation. Banverket bedömer att markägare har en negativare syn på expropriation än fastighetsreglering. Enligt Vägverkets policy skall markåtkomst ske med vägrätt. Möjlighet finns att använda expropriering med Vägverket vill inte vara fastighetsägare.
- Vid inlösen av mark för järnväg och väg är det vanligast med frivilliga överenskommelser mellan myndigheterna och fastighetsägare. I ett begränsat antal fall inlöses mark under tvång.
- VägL och LBJ har en likartad förstudie och utredningsprocess. Vid projektering för väg och järnväg är kommunernas översiktsplaner det viktigaste beslutsunderlaget. Lagstiftningarna skiljer sig åt vid genomförandeprocessen där VägL leder fram till vägrätt och LBJ leder fram till bildande av järnvägsfastighet.
- VägL och LBJ behöver inte några förändringar för att tidsmässigt effektivisera markinlösen. Det för byggnation nödvändiga tillträdet uppkommer med vägrätten och går att skapa vid järnvägsplanens fastställande. Ersättning till fastighetsägare kan regleras senare och påverkar inte byggprojektets genomförande.
- Vägverkets och Banverkets fastställande av egna planer som ger markåtkomst kan leda till trovärdighetsproblem hos allmänheten. Onödiga överklaganden av inlösenbeslut kan undvikas om fastställandet av planer överförs till en annan instans. Lämpligast är att en ny myndighet bildas för prövning och fastställande av järnvägs- och arbetsplaner.
- VägL kan endast användas av Vägverket och kommuner medan LBJ inte har några restriktioner för vem som får bygga järnväg. Ny lagstiftning behövs för Banverkets hantering av en jävsituation då andra intressenter vill bygga samma järnväg.
- Arkivering och offentliggörande av Vägverkets arbetsplaner behöver förändras. Vaghållningsmyndigheten bör göras ansvarig för redovisning av arbetsplaner i fastighetsregistret. Vägverket kan ges rättigheten att själva registrera arbetsplanerna i den digitala registerkartan. Vaghållningsmyndigheterna skall ges ökat ansvar för redovisning av samtliga arbetsplaner inom sitt verksamhetsområde.

Källförteckning

Litteraturlista

Bengt Holmberg Christer Hydén m.fl., Trafiken i samhället, 1996.

Barbro Julstad, Fastighetsindelning och Markanvändning, 2001.

Malmström & Agrell, Civilrätt, 1999.

Ulf Cervin & Ulf Jensen, Mark och Miljörätt, 1996.

Handböcker

Förstudie, Handbok BVH 806.1, Banverket, 2000.

Järnvägsutredning, Handbok BVH 806.2, Banverket, 2000.

Järnvägsplan, Handbok BVH 806.3, Banverket, 2000.

Publikationer

Gemensam effektbedömning av infrastruktur, Publikation (2003:124), Vägverket, Banverket.

Redovisning av Vägutredning, Publikation (1994:71), Vägverket.

Redovisning av Arbetsplan, Publikation (1994:72), Vägverket.

Redovisning av Förstudie, Publikation (1997:149), Vägverket.

Offentliga tryck

SOU (1968:17) utredning om trafikplanering.

Proposition (1971:123) och betänkande TU 24 inför ny väglag.

Proposition (1995/96:2) inför lag om byggande av järnväg.

Muntliga källor

Björn Tillström, Vägverket Region Skåne (044-195151).

Bengt Sjölander, Markinlösensansvarig Botniabanan, Banverket (0660-294973).

Ingemar Braathen, Banverket Södra Banregionen (040-202355).

Övriga källor

Information om vägprojekt, Publikation (1994:74), Vägverket.

Planering och Projektering av Vägar– Beslut och förankring, Publikation (1996:22), Vägverket.