

# Bilaga 2

**En jämförelse mellan planerings- och tillståndsprocessen för utbyggnad av elnät med den som gäller för vägar och järnvägar**

En rapport framtagen på uppdrag av Energimarknadsinspektionen

Karin Widegren, Widegren Energy AB 2023-02-20

## Innehåll

<b>Bilaga 2 .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Trafikverkets uppdrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Övergripande planeringsförutsättningar och roller .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Jämförelse mellan olika processteg .....</b>	<b>4</b>
3.1 Definiera behovet av utbyggnad .....	4
3.2 Planläggning och framtagning av underlag .....	5
3.3 Samråd och rutiner för MKB.....	6
3.4 Granskning och tillstånd .....	7
3.5 Markåtkomst .....	8
3.6 Projektering och byggande.....	8
<b>4 Preliminära slutsatser .....</b>	<b>9</b>
<b>Bilaga 1: Sammanfattning av Trafikverkets planeringsprocess .....</b>	<b>12</b>
<b>Bilaga 2: Lagar .....</b>	<b>17</b>
<b>Bilaga 3: Referenser.....</b>	<b>18</b>

## 1 Trafikverkets uppdrag

Trafikverket (TRV) ansvarar för den strategiska och ekonomiska planeringen av transportsystem i dess helhet (vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart) och ska skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Detta ansvar omfattar bl.a. att ta fram den långsiktiga nationella transportplanen, som är trafikslagsövergripande. Denna långsiktiga nationell plan fastställs av regeringen ungefär vart fjärde år. TRV upprättar även länsplaner för regional transportinfrastruktur, som tas fram parallellt med den nationella planen.

TRV ansvarar därutöver för byggande, drift och förvaltning av statliga vägar och järnvägar. TRV har som väghållare så kallad vägrätt, vilket innebär att Trafikverket har rätt att nyttja marken för vägändamål och även på annat sätt bestämma över markens användning. För järnvägar förvärvar Trafikverket normalt marken med äganderätt.

## 2 Övergripande planeringsförutsättningar och roller

TRV har det samlade ansvaret för hela planeringsprocessen för nya allmänna vägar och järnvägar, från inledande åtgärdsvalsstudier till byggande och drift av anläggningarna. TRV pekar också ut områden av riksintresse för alla fyra trafikslagen – vägtrafik, järnvägstrafik, luftfart och sjöfart – och stöttar länsstyrelsen i dess arbete med att bevaka utpekade riksintressen.

Något lika omfattande planeringsansvar förekommer inte vid utbyggnad av det svenska elnätet. Svenska kraftnät (SvK) har visserligen ansvar för den långsiktiga planeringen av transmissionsnätets utbyggnad (systemutvecklingsplan) men saknar formellt inflytande över den regionala planeringen, dvs. regionnätsföretagens utbyggnadsplanering. Den politiska förankringen av transmissionsnätets utbyggnad är också betydligt svagare än den som gäller för väg- och järnvägsnätet. Den långsiktiga nationella transportplanen fastställs av regeringen och för alla fyra trafikslagen – vägtrafik, järnvägstrafik, luftfart och sjöfart – pekas områden av riksintresse ut. Några motsvarande politiska prioriteringar görs inte för det svenska elsystemet.

TRV:s samlade roll innebär också att man inte bara ansvar för planeringsprocessen utan också är den myndighet som ansvarar för granskning och fastställande av väg- och järnvägsplaner. Det saknas alltså en oberoende part med samma roll som Energimarknadsinspektionen (Ei) i tillståndprocessen för väg- och järnväg. Att man använder sig av denna monopolliknande modell förklaras sannolikt av att

utbyggnadsplanerna inte anses grunda sig på kommersiella bedömningar utan på samhällsnytta. TRV:s ställning balanseras också av att länsstyrelserna och regeringen har en mer framträdande roll än vid utbyggnad av elnätet. För det första ska berörda länsstyrelser yttra sig (tillstyrkande) innan en plan fastställs av TRV och om TRV och en länsstyrelse har olika uppfattning överlämnas frågan om att fastställa planen till regeringen. Vidare finns möjlighet till prövning av Regeringen i de fall då planerna är särskilt betydelsefulla. Regeringens s.k. tillåtlighetsprövning ska göras för större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten.

Enligt väglagen (VL) och lag om byggande av järnväg (LBJ) ska vägen eller järnvägen få ett läge och utförande som gynnar ändamålet med minsta intrång, olägenhet och kostnad, dvs. det minst ogynnsamma alternativet ska väljas. Här finns en skillnad i förhållande till Ei:s prövning av nätkoncession, eftersom denna även inkluderar en bedömning av om ledningen är lämplig från allmän synpunkt.

Slutligen ger en fastställd väg eller järnvägsplan mer långtgående rättigheter än ett beslut om nätkoncession. När en vägplan eller järnvägsplan fått laga kraft kan byggandet starta omedelbart och Trafikverket har då rätt att förvärva mark som behövs för vägen eller järnvägen. För en väg sker det genom så kallad vägrätt, som kan sägas vara en i tiden obegränsad nyttjanderätt. För en järnväg förvärvar Trafikverket normalt marken med äganderätt eller servitut.

### 3 Jämförelse mellan olika processteg

#### 3.1 Definiera behovet av utbyggnad

TRV har ett separat processteg, en s.k. **åtgärdsvalsstudie** där man tar fram underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa transportbehovet, där syftet är att ge underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa ett visst transportbehov. I detta skede är det en öppen fråga om lösningen är en ny väg eller någon annan åtgärd. Först när åtgärdsvalsstudien avslutas inleds den fysiska planeringen (framtagning av vägplan eller järnvägsplan).

Åtgärdsvalsstudier (ÅVS) började tillämpas redan 2011/2012 och innebär en tydligare metodik i planeringens tidiga skede. Åtgärdsvalsstudier utgör en länk mellan den strategiska och ekonomiska planeringen och den planeringsprocess som regleras i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Initiativtagare behöver inte vara TRV, utan kan också vara en kommun, en region eller en annan aktör. Metodiken innebär att det skapas en arena för dialog i tidigt skede som kan leda till delat ansvar och samsyn kring tänkbara lösningar.

Detta vägvalsskede är inte lika tydligt definierat i planeringsprocessen för elnätsutbyggnad och slutsatsen att en utbyggnad behövs bygger ofta på nätägarens egna utvecklingsplaner och analyser. Men behovet kan också komma från en extern förfrågan, t.ex. anslutning av en planerad vindkraftspark. Vilken dialog nätägaren har med omvärlden om utbyggnadsbehovet varierar i betydande grad. Arbetet sker dock främst internt hos nätägaren, men avstämning med berörda kommuner, länsstyrelsen och andra intressenter görs också i många fall (underhandssamråd).

TRV framhåller att metodiken med åtgärdsvalsstudier också kan tillämpas för problemlösningar som inte har med trafik och transporter att göra. Det vore intressant att närmare undersöka hur metodiken skulle kunna tillämpas för elnätet där även andra åtgärder en utbyggnad (förbrukarflexibilitet, lagring) tas med som möjliga åtgärdsval.

### 3.2 Planläggning och framtagning av underlag

Genom att TRV ansvarar för hela planeringsprocessen finns betydligt större möjligheter att dra nytta av en samlad projektplanering med tydliga tidsfrister. När den fysiska planeringen inleds gör TRV en **planlägningsbeskrivning**, med en preliminär bedömning av hur planlägningsprocessen bör utformas och en ansvarig projektgrupp tillsätts. Projektets ändamål, syfte och omfattning beskrivs tillsammans med information om vilka samråd som kommer att hållas och tidpunkten för dessa. Även nödvändig samordningen med PBL och annan lagstiftning finns med i beskrivningen (tillstånd enligt miljöbalken, ändringar i gällande detaljplaner etc.). Planlägningsbeskrivningen uppdateras fortlöpande och ska finnas tillgänglig på Trafikverkets webbplats.

Motsvarande planering görs givetvis inom ramen för nätägarnas nätutredning, bl.a. genom nätutvecklingsplaner, investeringsplaner och lönsamhetsanalyser. Alternativa sträckningar och deras tekniska förutsättningar undersöks utifrån olika perspektiv etc. och de förstudier som behövs planeras. Planeringen kan dock av organisatoriska skäl enbart omfatta processen fram till att ansökan om nätkoncession lämnas in till Ei.

Att TRV:s planlägningsbeskrivning täcker in hela processen fram till fastställd plan har betydande fördelar när det gäller bl.a. tidshållning och prioriteringar. Arbetsmodellen är också transparent med lättillgänglig information för berörda, vilket bidrar till goda förutsättningar för mer effektiva samråd. Ytterligare en framgångsfaktor är sannolikt TRV:s regionala närvaro som kan ge stöd till den dialog som planeras lokalt.

### 3.3 Samråd och rutiner för MKB

Både för ledningsutbyggnad och utbyggnad av väg och järnväg är det länsstyrelsen som formellt beslutar om anläggningen kommer att medföra betydande miljöpåverkan (BMP), vilket innebär att en MKB ska genomföras. Vid ledningsutbyggnad är det vanligt att nätägaren själv gör bedömningen att ledningen kommer att medföra BMP och då hålls det samråd där fokus ligger på utformningen av MKB och dess innehåll direkt (avgränsningssamråd). I övriga fall hålls först ett undersökningssamråd, som underlag för länsstyrelsens beslut om BMP.

Det förefaller som om det är rutin att TRV inväntar Länsstyrelsens beslut om BMP och att detta beslut tas tidigt i processen. Om Länsstyrelsen beslutar att projektet inte antas medföra BMP ska en mindre omfattande s.k. miljöbeskrivning genomföras. För större projekt görs även en s.k. tillåtlighetsprövning av regeringen. Denna prövning sker när TRV tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa, men innan MKB:n är genomförd. Underlaget för tillåtlighetsprövning ska kungöras och hållas tillgängligt för granskning. Det sista steget i TRV:s samrådsprocess är att MKB:n godkänns av länsstyrelsen.

Vid framtagning av väg eller järnvägsplan pågår samrådsprocessen under hela planläggningsprocessen fram till kungörande för granskning. Arbetet med MKB och miljöbeskrivning bedrivs integrerat med planläggningen och påbörjas när beslut om BMP tagits. Formerna för samråd är inte preciserade i lagstiftningen och under processen kan såväl samrådsgruppen som underlaget för samrådet variera. Resultatet av samrådsprocessen redovisas i en s.k. samrådsredogörelse, som successivt uppdateras fram till dess att väg- eller järnvägsplanen kungörs.

Vid ledningsutbyggnad sker processstegen nätutredning och samråd i princip helt sekventiella. Samrådssteget påbörjas när nätutredningen är klar och avslutas med en färdig koncessionsansökan. De yttranden som lämnas av samrådsaktörerna sammanställs i en samrådsredogörelse som bifogas ansökan. Om yttrandena innehåller information som kräver ett nytt förslag, till exempel gällande teknikval, kan ett nytt samråd och en uppdaterad samrådsredogörelse behövas.

Sammanfattningsvis innebär TRV:s process omfattande dialog och samråd i projektets inledande skede. Det är dock värt att notera att allmänheten kommer in i samrådsprocessen först om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Möjligheter att påverka finns också för projekt som ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Även i detta skede har bl.a. allmänheten och miljöorganisationer möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

### 3.4 Granskning och tillstånd

När nätägaren skickat in sin koncessionsansökan påbörjas granskningen av ansökan och det beslutas om ansökan behöver kompletteras. Ei skickar i så fall en begäran om komplettering till nätägaren, och nätägaren svarar med en kompletterad ansökan. Ofta krävs ett flertal kompletteringsrunder innan ansökan anses vara komplett. I nästa steg skickas ansökan på remiss och efter avslutad remissbehandling beslutar Ei om nätkoncession och nätägaren får avslag eller tillstånd att bygga ledningen.

På motsvarande sätt inleds granskningsfasen efter att ett förslag till väg- eller järnvägsplan kungörs tillsammans med en av länsstyrelsen godkänd MKB, i de fall då en sådan krävs. Efter att tidsfristen för att lämna synpunkter på granskningshandlingarna löpt ut, tar TRV fram ett granskningsutlåtande med sammanställning av inkomna synpunkter varefter planen skickas till länsstyrelsens för yttrande. (I vissa fall kan granskningsutlåtanden innebära att det blir aktuellt med en ändring av planen. Vid större ändringar görs en förnyad granskning av det reviderade förslaget). I det avslutande processteget begär TRV:s regionkontor fastställelse av planen hos TRV:s sektionen för juridik och planprövning. Även i detta steg ges den som är part i ärendet tillfälle att lämna synpunkter. Om länsstyrelsen har tillstyrkt planen prövar TRV frågan om att fastställa planen. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen.

En tydlig skillnad i mellan de två processerna är att MKB:n för ett väg- eller järnvägsprojekt ska godkännas av Länsstyrelsen innan granskningsfasen inleds. Vid prövning av nätkoncession är det i stället Ei som utifrån remissinstansernas synpunkter avgör om MKB:n ska anses vara tillräckligt uttömmande. Detta leder ofta till ett flertal kompletteringsrundor som bidrar till långa ledtider. För större vägprojekt där tillåtligheten prövas av regeringen har också valet av alternativ skett i ett relativt tidigt skede vilket bör underlätta den fortsatta processen. Vid ledningskoncession är ofta frågan om teknikval en stötesten där Ei ska beakta att bästa möjliga teknik används enligt miljöbalken.

### 3.5 Markåtkomst

Under planeringsprocessen har TRV rätt att få tillträde till fastigheter för att genomföra förberedande mätningar och undersökningar<sup>1</sup>. Markägaren ska informeras i förväg och ersättning betalas om det skulle uppstå skador.

När en vägplan fått laga kraft kan byggandet starta direkt. Tillträde till marken får ske omedelbart, dvs. innan ersättningen är bestämd genom avtal eller beslut av domstol (31 § väglagen). När det gäller järnväg så behöver TRV först köpa marken innan tillträde till marken kan ske. Detta görs antingen genom avtal eller genom att mark som ska tas i anspråk överförs genom en lantmäteriförrättning (4 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg). Trafikverket försöker i så stor utsträckning som möjligt att lösa ersättningsfrågorna på frivillig väg. TRV informerar om ersättningsfrågan tidigt i processen och markförhandlare deltar aktivt under hela planeringsarbetet. Man kommer också överens med markägarna om ersättningar i de allra flesta fall.

Vid elnätutbyggnad är rätten att få tillträde till mark betydligt svagare. När det gäller rätten att genomföra markundersökningar finns två möjligheter; att direkt få tillstånd av berörda markägare eller att ansöka om tvingande beslut om tillträde hos Ei. Rätten att ta marken i anspråk för ledningsdragningen regleras så långt möjligt genom markupplåtelseavtal med berörda markägare. I de fall nätägaren och markägaren inte lyckas nå någon frivillig överenskommelse måste nätägaren ansöka om ledningsrätt hos lantmäterimyndigheten. För att nätägaren ska kunna börja bygga så tidigt som möjligt kan de ansöka om förtida tillträde hos Lantmäteriet.

### 3.6 Projektering och byggande

I detta processteg finns få tydliga skillnader mellan de olika planeringsprocesserna, även om förutsättningar och omgivningspåverkan skiljer ganska mycket mellan till exempel ett motorvägsbygge och en kraftledning. För att minska ledtiderna i komplexa projekt inleds ofta projekteringsfasen parallellt med tillståndsprocessens avslutande steg.

Efter att nätägaren blivit beviljad koncession fastställs ledningens konstruktion, exakta läge samt dimensionering och nätägaren genomför upphandling av entreprenörer för byggandet. Vissa utredningar genomförs först under

---

<sup>1</sup> Denna rätt regleras genom bestämmelser i väglagen (34 §) och lagen om byggande av järnväg (3 kap. 1 §). Något beslut eller liknande krävs inte för att nyttja denna möjlighet.



projekteringssteget när sträckningen är bestämd i detalj, exempelvis för arkeologisk utredning. Länsstyrelse och/eller kommun fattar i dessa fall beslut om följd tillstånd.

Med väg- eller järnvägsplanen som grund tas bygghandling fram som främst innehåller tekniska beskrivningar med krav som gäller vägen eller järnvägens funktion. TRV handlar upp arbetet med både bygghandling och själva byggandet som entreprenader i olika former. Som byggherre är det TRV som har det yttersta ansvaret för byggprojektet. Liksom för nätverksamhet kan i vissa fall särskild prövning krävas av andra myndigheter och domstolar. Detta gäller till exempel tillstånd för att få arbeta och bygga i vatten (vattenverksamhet) eller dispens för intrång i skyddsvärda områden.

Vidare kan ett väg- eller järnvägsprojekt även påverka enskilda vägar så att de behöver byggas om eller ersättas med en ny väg. I väg- eller järnvägsplanens konsekvensanalys behandlas även påverkan på enskilda vägar, men vad som ska hända med de enskilda vägarna beslutas dock inte i planen. Det är i stället lantmäterimyndigheten som hanterar sådana frågor. Detta hanteras av lantmäterimyndigheten efter ansökan från Trafikverket.

## 4 Preliminära slutsatser

En tillförlitlig jämförande bedömning av ledtiderna för de olika tillståndsprocesserna är knappast möjlig, i första hand beroende på projektens olika karaktär. För ett komplicerat väg- eller järnvägsprojekt kan ledtiden från inledande studier till färdigställande uppgå till flera årtionden. Det kan bero på att projekten är politiskt kontroversiella där utdragna diskussioner om både miljöaspekter och finansiering bidrar till betydande förseningar. Därutöver är själva byggtiden oftast mycket lång (jämför Västlänken, Förbifart Stockholm etc.). För att på ett mer objektivt sätt kunna bedöma om den planeringsprocess som TRV tillämpar har fördelar i förhållande till planeringsprocessen får elnätsutbyggnad, har i första hand mer generella slutsatser om framgångsfaktorer vid planering av infrastruktur tagits till utgångspunkt. Exempel på sådana framgångsfaktorer redovisas i rapporten "Ledtider för elnätsutbyggnad - Internationella erfarenheter". Därutöver baserar sig vissa slutsatser på intuitiva bedömningar och synpunkter från personer med kunskap om de båda processerna.

De tydligaste framgångsfaktorerna för TRV:s process sammanhänger med den övergripande planeringsprocessen och rollfördelning. Genom att **prioriterade projekt identifieras** i den nationella trafikplanen bör behovet av underlag som styrker nyttan av projekten bli mindre i nästa steg. Även modellen med

tillåtlighetsprövning av Regeringen innebär att frågor om samhällsnytta och politiska avvägningar kan avgöras i ett tidigt skede av processen.

Att TRV har ett helhetsansvar för processen med enbart Länsstyrelsen och Regeringen som prövningsinstans kan ses som ytterligare en fördel. Nyttan av **en samlad kontaktpunkt** vid hantering av tillståndprocesser är väldokumenterad. I detta fall är TRV inte bara kontaktpunkt utan i det närmaste ensamt ansvarig och kan härigenom ha kontinuerliga kontakter med länsstyrelser, kommuner och andra intressenter samtidigt som man har god kännedom om alla aspekter av processen. TRV:s process innehåller dessutom få separata delprocesser, vilket skapar förutsättningar för minskad komplexitet och därmed för en effektivare hantering. Modellen är givetvis beroende av att TRV utgår från samhällsnytta och inte är en kommersiell aktör.

En annan viktig framgångsfaktor är att processen inkluderar en **effektiv övervakning och rapportering av framdriften** i tillståndsgivningen. TRV:s planeringsmodell inkluderar en fast projektgrupp och utförliga planeringsbeskrivningar som täcker in hela processen fram till fastställd plan och som uppdateras kontinuerligt. Modellen skapar förutsättningar att underlätta tidshållning och prioriteringar i projekten. En liknande modell skulle kanske kunna tillämpas också för elnätsutbyggnad. Planbeskrivningen skulle i så fall kunna vara nätägarens ansvar, men behöver samtidigt bygga på dialog och realistiska bedömningar av myndighetsansvariga.

Erfarenheter visar också att det är en fördel om **samråd/konsultation** kan ske tidigt i processen, då det fortfarande finns reella möjligheter att bidra med kunskap och påverka valet av alternativ. Den process för åtgärdsvalsstudier som TRV tillämpar är en modell som det skulle kunna vara intressant att titta närmare på. Även i nästa fas, då det konkreta arbetet med väg- och järnvägsplanen tar vid, är tidigt samråd centralt och TRV lägger ner betydande resurser på att informera om planläggningsarbetet på ett lättillgängligt sätt. Denna arbetsform bedöms vara en viktig framgångsfaktor, men den regionala nyttan med vägar och järnvägar är dock betydligt mer konkret än vad som gäller för elnätsutbyggnad. Om modellen skulle vara lika framgångsrik vid elnätsutbyggnad kan således diskuteras.

**Arbetet med MKB** har en central roll i båda processerna och här anses en effektiv avgränsningsfas (scoping) vara en avgörande faktor för att undvika förseningar i senare skeden av tillståndprocessen. Det förefaller som om de regler som gäller för BMP och MKB-arbetet vid utarbetande av väg- och järnvägsplaner bidragit till att Länsstyrelserna fått en tydligare roll med mer etablerade rutiner än vid arbetet med nätkoncession (Länsstyrelsen tar beslut om BMP tidigt i processen och

godkänner MKB:n). Eventuellt innebär dessa rutiner också att avgränsningsfasen för MKB-arbetet blir mer strukturerad än i nätutvecklingsprocessen.

Det regler som gäller beträffande **markåtkomst** för väg- och järnvägsutbyggnad ger betydligt större möjligheter för exploatören jämfört med vad som gäller för nätkoncession. TRV har rätt att få tillträde till fastigheter för undersökningar redan under planeringsprocessen och en färdig väg- eller järnvägsplan ger omedelbart tillträde till marken. Vid de intervjuer som genomförts med kommunernas markägarrepresentanter är det uppenbart att man ser helt olika på förhandlingsrollen vid vägutbyggnad jämfört med nätutbyggnad. Vid vägutbyggnad anser man sig ha en väldigt begränsad förhandlingsmöjlighet. Lokalisering styrs av andra faktorer och principerna för ersättning är redan fastställda. Markförhandlingar är dock en viktig del av TRV:s planeringsprocess, med särskilda markförhandlare som tar tidig kontakt med berörda. Detta kan dock gissningsvis vara ett uttryck för att det är ett mycket stort antal markägare som är berörda vilket ger ett omfattande arbete med att utforma avtal.

När det gäller jämförelser mellan hur frågan om **teknikval** hanteras i de olika processerna är det svårt att dra några slutsatser. Här görs således enbart några personliga reflexioner. Teknikvalet mellan luftledning och markledning är i många avseende avgörande för den framtida markanvändningen och kan inte riktigt jämföras med de teknikval som görs för vägar och järnvägar, såvida det inte handlar om de övergripande besluten om utformning som fastställs som en integrerad del av planeringen (tunnlar, broar etc.). Också de teknikval som görs i senare steg kan dock ha betydelse för boende och markägare men är sannolikt svåra att överblicka och ger därmed mindre upphov till synpunkter (erosionsskydd, dränering, vägtrummor, belysning etc.). För vägar är det mer detaljerade teknikvalet inte heller något som är helt avgörande vid utformning av MKB. Det är snarare så att MKB:n ger anvisningar om vilka tekniker som bör väljas för att begränsa miljöpåverkan.

## Bilaga 1: Sammanfattning av Trafikverkets planeringsprocess

Planläggningen av vägar och järnvägar föregås av förberedande studier där behovet av åtgärder i transportsystemet bedöms utifrån den så kallade fyrstegsprincipen<sup>2</sup>. Dessa förberedande studier kallas **åtgärdsvalsstudier** och är i första hand av principiell karaktär med mindre fokus på konkreta fysiska åtgärder. Syftet med en åtgärdsvalsstudie är att ge underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa transportbehovet. När åtgärdsvalsstudier visar att det behövs en om- eller nybyggnad av väg eller järnväg blir det aktuellt med fysisk planering. Därmed kan man inleda den process i enlighet med väglagen eller lagen om byggande av järnväg som beskrivs nedan.

I den fortsatta processen fördjupas och preciseras ändamålet i projektmål och det konkreta arbetet med att ta fram en **väg- eller järnvägsplan** inleds. Lokaliseringsalternativ och alternativa utformningar som kan tillgodose ändamålet tas fram. Alternativens eller korridorernas effekter, konsekvenser och kostnader utvärderas utifrån ändamål och de mer preciserade projektmålen. Med den fastställda vägplanen eller järnvägsplanen som underlag tas **bygghandlingar** fram och avslutningsvis tar **byggskedet** vid. Denna övergripande process illustreras nedan.

Figur 1. Trafikverkets planerings- och utbyggnadsprocess



Källa: Trafikverket

**Planläggningsprocessen** regleras i väglagen (1971:948) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg. Den syftar till att förfarandet vid byggande av transportinfrastruktur ska få en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Inledningsvis görs en **planläggningsbeskrivning**, med en preliminär bedömning av hur planläggningsprocessen bör utformas. Projektets ändamål, syfte och omfattning ska framgå av beskrivning. Vidare ska information finnas om vilka samråd som kommer att hållas och tidpunkten för dessa.

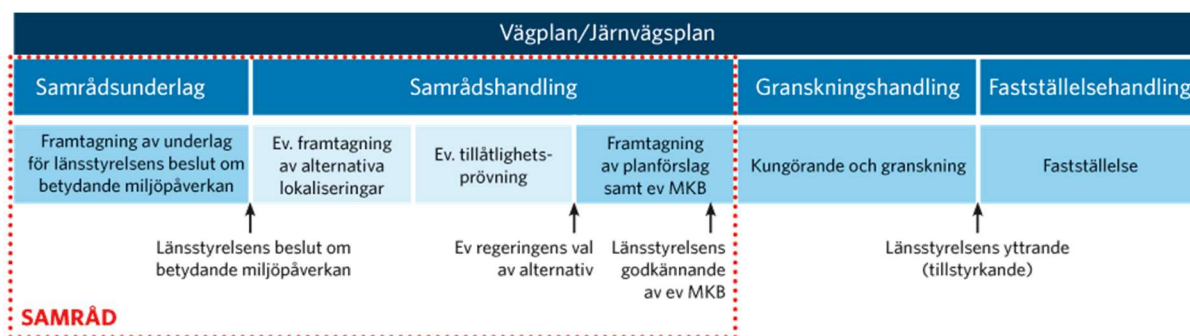
<sup>2</sup> Fyrstegsprincipen: 1) Tänk om - påverka behovet, 2) Optimera – effektivisera utnyttjandet av befintlig infrastruktur, 3) Bygg om, 4) Bygg nytt

Planläggningsbeskrivningen uppdateras fortlöpande och ska finnas tillgänglig på Trafikverkets webbplats.

I planläggningsbeskrivningen ska även den nödvändiga samordningen med PBL och annan lagstiftning beskrivas, till exempel vilka tillstånd som ska hanteras enligt miljöbalken och vilka ändringar som behövs i **gällande detaljplaner**. Eftersom en väg eller järnväg inte får byggas i strid mot en detaljplan, ska väg- eller järnvägsplaner vara anpassad till gällande detaljplan. Om det inte är möjligt och om avvikelser inte ryms inom kriteriet mindre avvikelse, ska detaljplanen ändras eller upphävas. Vid den slutliga fastställelseprövningen av en väg- eller järnvägsplan bör nödvändig planändring eller upphävande av detaljplan vara beslutad och helst också ha fått laga kraft.

En mer detaljerad illustration av de olika processtegen vid framtagning av väg- eller järnvägsplaner återfinns nedan.

Figur 2. Trafikverkets planläggningsprocess



Källa: Trafikverket

**Samrådsprocessen** pågår under hela planläggningsprocessen fram till kungörande för granskning. Samrådet har olika inriktning beroende på hur långt i planläggningsprocessen man kommit. Under processen kan såväl samrådsgruppen som underlaget för samrådet variera. Antalet samrådstillfällen och typ av aktiviteter ska anpassas så att samrådsgruppen ges möjlighet att förstå och påverka projektets inriktning, men formerna för samråd är inte preciserade i lagstiftningen. Resultatet av samrådsprocessen redovisas i en s.k. samrådsredogörelse, som utgör ett av underlagen till väg- eller järnvägsplanen. Den ska successivt uppdateras fram till dess att väg- eller järnvägsplanen kungörs.

Trafikverkets benämningar på en väg- eller järnvägsplans status i planläggningsprocessens framgång av ovanstående figur. **Samrådsunderlag** är benämningen på den status som planen har under planläggningens tidiga faser, till och med länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. **Samrådshandling** är

benämningen på den status som planen har vid utformning av lokaliseringsalternativ och vid planutformning.

Länsstyrelsen prövar om projektet kan antas medföra en **betydande miljöpåverkan (BMP)** tidigt i planeringsprocessen. Om så är fallet ska en **miljökonsekvensbeskrivning (MKB)** tas fram och samråd ska då ske med övriga statliga myndigheter, allmänheten och organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska även avse innehåll i och utformning av MKB:n. Allmänheten kommer alltså in i samrådsprocessen först om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om projektet inte antas medföra betydande miljöpåverkan, ska en mindre omfattande beskrivning av hälso- och på miljöpåverkan göras, benämnd **miljöbeskrivning**. Arbetet med MKB och miljöbeskrivning bedrivs integrerat med planläggningen och påbörjas när länsstyrelsen fattat beslut om huruvida projektet kan antas medföra BMP. MKB:n ska godkännas av länsstyrelsen. Detta gäller även ärenden som överlämnas till regeringen för tillåtlighetsprövning.

Som övergripande princip gäller att större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten ska **tillåtlighetsprövas**. Vilka projekt som ska omfattas av denna prövning avgörs av Regeringen. Som underlag för dessa beslut underrättar Trafikverket årligen regeringen om vilka projekt man anser ska tillåtlighetsprövas. Ett ärende om tillåtlighetsprövning överlämnas till regeringen när man tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Underlaget för tillåtlighetsprövning ska kungöras och hållas tillgängligt för granskning på motsvarande sätt som för väg- och järnvägsplan. Det innebär att allmänheten, miljöorganisationer med flera har möjlighet att lämna synpunkter på den rangordning som gjorts och på utredningen i övrigt.

Vid själva **utformningen av planförslaget** studerar och reglerar de detaljer för väg- eller järnvägsanläggningens utformning, tekniska lösningar, miljöskyddsåtgärder med mera som behövs för att klarlägga markbehoven. Under planeringsprocessen har Trafikverket rätt att få tillträde till fastigheter för att **genomföra förberedande mätningar och undersökningar** av till exempel arkeologi och markförhållanden i och intill den planerade sträckningen. Markägaren ska informeras i förväg och ersättning betalas om det skulle uppstå skador. När vägens eller järnvägens sträckning har klarlagts upprättas slutligen en väg- eller järnvägsplan där det bl.a. anges vilken mark som behöver tas i anspråk.

Efter att väg- eller järnvägsplanen anses vara upprättad och färdig inleds **granskningsfasen**. Planförslaget ska ha kostnadsberäknats och bedömts utifrån

stads- och landskapsbild och natur- och kulturvärden, och länsstyrelsen ska ha godkänt MKB:n i de fall då en sådan krävs. Väg- eller järnvägsplanen har då status **granskningshandling**, det vill säga ett färdigt planförslag samt en slutlig samrådsredogörelse. Såväl väg- eller järnvägsplanen inklusive samrådsredogörelsen som miljöbeskrivningen eller MKB ska granskas. Trafikverket, eller den som avser att bygga väg eller järnväg, ska genom en kungörelse informera om möjligheten till granskning.

Efter granskningen ska byggansvarig (Trafikverket) sammanställa och kommentera alla skriftliga granskningssynpunkter i ett **granskningsutlåtande**. Granskningsutlåtandet ska bifogas väg- eller järnvägsplanen inför länsstyrelsens yttrande. I vissa fall kan granskningsutlåtanden innebära att det blir aktuellt med en ändring av planen. Vid större ändringar görs en förnyad granskning av det reviderade förslaget. Kungjord väg- eller järnvägsplan, kompletterad med MKB, samrådsredogörelse och granskningsutlåtande, sänds **till länsstyrelsen för yttrande**. Även regeringens beslut om tillåtlighet ska bifogas där detta är aktuellt.

I det avslutande processteget begärs **fastställelse av planen hos Trafikverket**. Inom Trafikverket är det regionkontoret som gör detta. De handlingar som lämnas för fastställelseprövning benämns **fastställelsehandling**. I samband med begäran om fastställelseprövning ska kommunikation ske, dvs. den som är part i ärendet ska underrättats och få tillfälle att lämna synpunkter. Kommunikationstiden är normalt tre veckor. Om länsstyrelsen har tillstyrkt planen och om projektet har tillräcklig aktualitet, ska Trafikverket pröva frågan om att fastställa planen. Det är Trafikverkets centrala funktion Juridik och planprövning som gör detta. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen. Ett beslut att fastställa en järnvägsplan upphör att gälla fem år efter det år då beslutet fick laga kraft om inte järnvägsbygget har påbörjats. För en vägplan gäller att ett beslut upphör att gälla fem år efter det år då beslutet fick laga kraft om inte vägens sträckning blivit tydligt utmärkt på marken och vägbygget har påbörjats.

Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan får **överklagas till regeringen**. Trafikverket gör alltid en kungörelsedelgivning av fastställelsebeslutet. Överklagandetiden är tre veckor och börjar löpa två veckor efter det att beslutet om kungörelsedelgivning har tagits. Den som beslutet angår har rätt att överklaga, vilket regleras i förvaltningslagen, liksom sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

När en vägplan eller järnvägsplan fått laga kraft kan byggandet starta omedelbart och Trafikverket har då **rätt att förvärva mark** som behövs för vägen eller

järnvägen. För en väg sker det genom så kallad vägrätt, som kan sägas vara en i tiden obegränsad nyttjanderätt. Någon förändring av fastighetsindelningen sker därför inte. Vägrätten innefattar rätt för väghållaren att dels bestämma över markens användning under den tid som vägrätten består, dels tillgodogöra sig grus eller liknande som finns inom vägområdet. För en järnväg förvärvar Trafikverket normalt marken med äganderätt eller servitut. Fastighetsägaren har också rätt att få mark förvärvad när planen har blivit fastställd. Det gäller både väg och järnväg. I båda fallen kan dessutom mark tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt under byggnadstiden.

**Reglerna om ersättning** finns i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg. Båda lagarna hänvisar till expropriationslagens ersättningsregler, vilket innebär att ersättningsreglerna för väg och järnväg motsvarar varandra. Samma regler tillämpas vid frivilliga överenskommelser. Vid inlösen av en fastighet ska ersättningen motsvara fastighetens marknadsvärde plus 25 procent. Om det gäller en del av en fastighet ges ersättning för minskningen av marknadsvärdet plus 25 procent.

Trafikverket försöker i så stor utsträckning som möjligt att lösa ersättningsfrågorna på frivillig väg. Man kommer också överens med markägarna om ersättningar i de allra flesta fall. Etablerade normer eller värderingsmetoder när det gäller att bestämma ersättning för intrång på jord- och skogsbruksfastigheter används. Tillträde får ske omedelbart när arbetsplanen har vunnit laga kraft. Tillträde sker alltså innan ersättningen är bestämd genom avtal eller, i undantagsfallen, beslutad av domstol.

Vid **tvist om ersättningen** för vägrätt är det mark- och miljödomstolen som avgör denna. Både Trafikverket och fastighetsägaren kan ansöka om att få ersättningsfrågan prövad. Vid järnvägsbyggande är det normalt genom en lantmäteriförrättning som Trafikverket får tillgång till mark enligt en fastställd järnvägsplan. Om en frivillig förhandling inte resulterar i någon överenskommelse beslutar lantmätaren om ersättning vid lantmäteriförrättningen. Även detta beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen.



## Bilaga 2: Lagar

**Väglagen (1971:948) (VL)** reglerar möjligheterna att anlägga allmänna vägar med vägrätt och vägområdets avgränsning. Den reglerar också förutsättningarna för tillfälligt upplåtande av mark för vägändamål. Vägrätt innebär rätt att använda mark eller annat utrymme som behövs för vägen, trots att någon annan äger fastigheten. Vid byggande av väg ska vägen enligt VL få ett läge och utförande som gynnar ändamålet med minsta intrång, olägenhet och kostnad. Detta innebär att det är det minst ogynnsamma alternativet som ska väljas. Det ställs därmed inte något kvalitetskrav på lokaliseringen av det alternativ som väljs, exempelvis jämfört med plan- och bygglagen och miljöbalken som säger att marken även ska vara lämplig för ändamålet.

Enligt väglagen ska vissa typer av tillstånd sökas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutar även om betydande miljöpåverkan i vägplaner och järnvägsplaner samt godkänner miljökonsekvensbeskrivningar.

**Lag om byggande av järnväg (1995:1649) (LBJ)** reglerar byggande av spåranläggning för järnvägstrafik. Lagen tillämpas även på tunnelbana och spårväg. Vid planläggning och byggande av järnväg ska järnvägen få ett läge och utförande som gynnar ändamålet med minsta intrång, olägenhet och kostnad. Detta innebär att det är det minst ogynnsamma alternativet som ska väljas. Hänsyn ska tas till både enskilda och allmänna intressen. Det ställs inte något kvalitetskrav på det alternativ som väljs, vilket kan jämföras med exempelvis PBL och MB, som säger att marken ska vara lämplig. En järnvägsplan ska dock utformas så att de fördelar som vinnns överväger olägenheterna. Planen ska innehålla de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar. I lagen sägs att järnvägen inte får byggas så att det motverkar syftet med skyddsföreskrifter eller andra bestämmelser för användning av bebyggelse, mark eller vatten. På mark som är järnvägsmark får man inte utan tillstånd från Trafikverket uppföra byggnader eller anläggningar som väsentligt försvårar användandet av järnvägen. Till skillnad mot väglagen sträcker sig inte denna begränsning av byggande utanför den mark som avsatts som järnvägsmark enligt järnvägsplan. Möjligheten att reglera järnvägstrafiken på samma sätt som vägtrafiken för att reducera störningar för omgivningen är mycket begränsad. (Infrastrukturrelaterade skyddsavstånd, 2010:088.)

## Bilaga 3: Referenser

### Rapporter

Norell, Leif, Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden, Lantmäteriverket, LMV-rapport 2007:13

SATSA delprojekt "Effektiva planeringsprocesser", Jon Hansson, (Projektledare), Effektiva planeringsprocesser för transportinfrastruktur, verktyg För samverkan - en idéskrift, Länsstyrelsen Stockholms län, Trafikverket m.fl., december 2011

Sonder, Nätutvecklingsprocessen för utbyggnad av region- och transmissionsnät, Kartläggning och nulägesanalys av nätutvecklingsprocessen för linje, 2022

Trafikverket, Transportsystemet i samhällsplaneringen Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen, Publikationsnummer: 2020:078, 2020-08-27

Trafikverket i samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting, Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar, Publikationsnummer 2015:171, november 2015

Widegren Karin, Ledtider för elnätutbyggnad – Internationella erfarenheter, En rapport framtagen på uppdrag av Energimarknadsinspektionen, Widegren Energy AB, 23,11 2022

### Trafikverkets informationsbroschyrer

- Nya vägar och järnvägar – Så här planerar vi, Utgåva 2, mars 3
- Vad händer när en väg eller järnväg byggs?, mars 2013
- Väg eller järnväg på min mark – Hur får jag ersättning?, utgåva 4, nov 2020

### Websidor

Svenska kraftnät, Systemutvecklingsplan

<https://www.svk.se/systemutvecklingsplan>

Trafikverket, Övergripande information om planeringsprocessen

<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planlaggningsprocessen/>

Trafikverket, exempel på projektsida, Norr Botniabanan

[https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-fler-  
lan/norrbotniabanan/#byggdagbok\\_umeadava](https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-som-stracker-sig-over-fler-<br/>lan/norrbotniabanan/#byggdagbok_umeadava)

## **Intervjuer**

- Intervju med företrädare för Göteborgs Stads Exploateringsförvaltning
- Intervju med företrädare för Kommunstyrelseförvaltningen och Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, Oxelösunds kommun