

## Dubbelprövning av planläggning för spårväg

Genom bifogad PM har vi visat att det sker en dubbelprövning av planläggningen vid spårvägsbygge enligt lag (1995:1649) om byggande av järnväg och plan- och bygglagen (1987:10).

Med mycket få kompletteringar skulle man kunna förenkla regelverket genom att det i vart fall för stadsplanlagt och byggplanlagt område skulle vara tillräckligt med en prövning av kommunen. Detta skulle även kunna vara fallet när flera kommuner samverkar i en region. Lag om byggande av järnväg skulle då kunna inriktas mot främst interregionala järnvägar.

Med vänliga hälsningar;



Christer G Wennerholm (M)  
Trafiklandstingsråd, Stockholms Läns Landsting  
Ordförande, Spårvagnsstäderna



Anders Rubin (S)  
Kommunalråd, Malmö Stad  
Vice ordf. Spårvagnsstäderna

Spårvagnsstäderna är en organisation som består av kommuner, trafikhuvudmän och andra intressenter som vill underlätta utbyggnaden av spårvägar för spårvagnstrafik.

## MEMORANDUM

TILL: Spårvagnsstäderna

FRÅN: Advokat Ingvar Zander och Anna Persson

2009-11-02

## TILLSTÅND FÖR SPÅRVÄG – DUBBELPRÖVNING?

## 1. Bakgrund

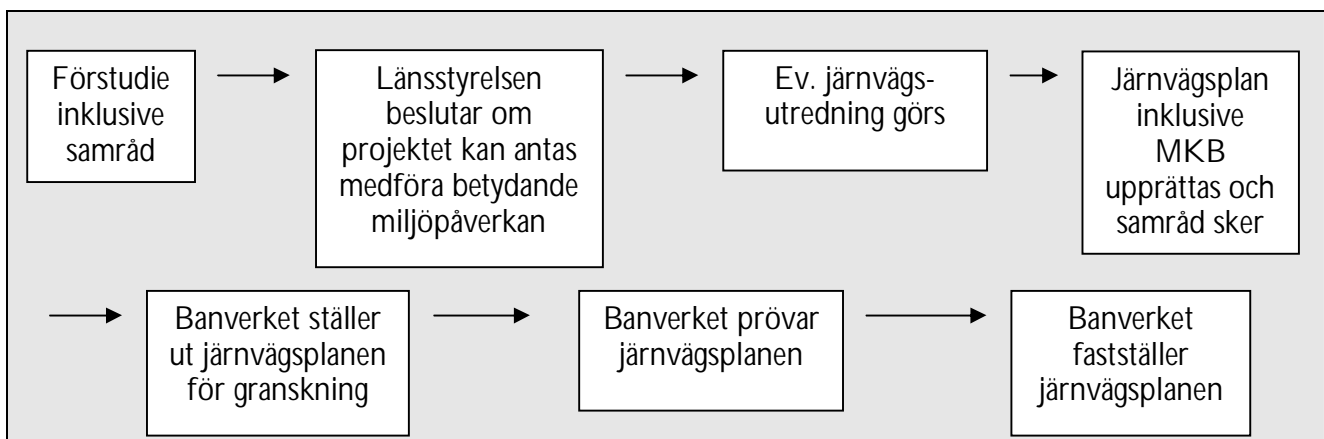
Vid planering och byggande av spårväg krävs idag att en prövning görs enligt både lag (1995:1649) om byggande av järnväg (härefter "Banlagen") och plan och bygglagen (1987:10) (härefter "PBL"). Nedan följer en jämförelse av den prövning som görs av dels banverket, dels kommunfullmäktige, för att se i vilka delar det görs en dubbelprövning och om prövningen enligt Banlagen kan uteslutas vid planering av spårväg.

## 2. Prövning och planläggning enligt nuvarande regler

Planeringen inför byggande av spårväg regleras i första hand i Banlagen men även i PBL. Båda lagarna reglerar markutnyttjandet men medan Banlagen tar sikte på planeringen av den specifika järnvägen/spårvägen så intar PBL ett bredare perspektiv och betonar användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelsens utveckling i stort.

För att kunna bedöma om prövning och planläggning enligt Banlagen kan uteslutas till förmån för en prövning och planläggning enligt enbart PBL måste både planeringsprocessen samt de hänsynstaganden som enligt Banlagen skall tas vid prövningen av järnvägsplan, granskas. Möjligen kan nya regler utformas så att planeringsprocessen även i fortsättningen regleras i Banlagen medan kravet på att upprätta en järnvägsplan utesluts och istället tillgodoses genom fastställandet av en detaljplan för det aktuella området. Jämförelsen nedan begränsas till prövningen av järnvägsplan respektive detaljplan.

De olika stegen i planeringsprocessen enligt Banlagen ser förenklat ut enligt följande:



### 3. Prövningen av järnvägsplan enligt Banlagen

I sin prövning av järnvägsplanen skall banverket ta hänsyn till både bestämmelser i miljöbalken och kompletterande krav i Banlagen. Banverket skall tas hänsyn till följande:

1. samråd med berörd länsstyrelse avseende järnvägsplanen (Banlagen 2 kap 8 § 1 st);
2. om spårväg byggs för att tillgodose ett allmänt transportbehov och järnvägsplanen därför innebär att mark får tas i anspråk till detta – huruvida de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som denna orsakar enskilda (Banlagen 2 kap 8 § 2 st);
3. innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som godkänts av länsstyrelsen (Banlagen 2 kap 8 § 3 st);
4. resultat av samråd i fråga om spårvägens sträckning och förslaget i övrigt med berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken (Banlagen 2 kap 8 § 3 st);
5. yttrande från bl.a. ägare till mark som kan komma att tas i anspråk eller påverkas (Banlagen 2 kap 8 § 3 st);
6. miljön (Banlagen 1 kap 3 § 1 st):
  - a. de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken kapitel 2 samt hushållningsbestämmelserna i miljöbalken kapitel 3-4<sup>1</sup>;
  - b. att miljö kvalitetsnormer iakttas (miljöbalken 5 kap 3 § och 16 kap 5 §);
7. både enskilda och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård, kulturmiljö och estetisk utformning (Banlagen 1 kap 3 § 2 st)<sup>2</sup>;
8. att spårvägen får ett sådant läge och utförande att ändamålet med spårvägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad (Banlagen 1 kap 4 §);
9. stads- och landskapsbilden samt natur- och kulturvärden (Banlagen 1 kap 4 §);
10. att spårväg inte får byggas i strid mot eventuell detaljplan, områdesbestämmelser eller skyddsföreskrifter (Banlagen 1 kap 5 §);
11. skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen (Banlagen 2 kap 2 § 3 st); samt
12. genomförandebeskrivning där de organisatoriska, teknisk, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och ändamålsenligt genomförande av planen redovisas (Banlagen 2 kap 2 § 3 st).

### 4. Kan prövningen av järnvägsplan uteslutas?

Huruvida prövning och antagande av järnvägsplan kan uteslutas beror på om kommunfullmäktige, eller den som annars prövar och antar detaljplanen, granskar och tar hänsyn till samma saker som banverket gör i sin prövning.

---

<sup>1</sup> Se prop. 1997/98:90 s 186.

<sup>2</sup> Se prop. 1997/98:117 s 24.

Nedan följer en uppställning av vad banverket (enligt ovan) skall ta hänsyn till i sin prövning av järnvägsplan samt en redogörelse för motsvarande bestämmelse i PBL (om sådan finns).

Enligt Banlagen skall hänsyn tas till följande:	Finns krav om motsvarande hänsyn i PBL?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samråd med berörd länsstyrelse avseende järnvägsplanen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samråd med länsstyrelsen skall även ske vid upprättande av detaljplan (PBL 5 kap 20 §).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Om spårväg byggs för att tillgodose ett allmänt transportbehov och järnvägsplanen därför innebär att mark etc får tas i anspråk till detta – huruvida de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som denna orsakar enskilda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vid prövning av detaljplan skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, (PBL 1 kap 5 §) inklusive huruvida de fördelar som kan vinnas av att ta i anspråk någons mark överväger de olägenheter som detaljplanen orsakar den enskilde (PBL 5 kap 2 § 2 st). Avseende enskilda intressen skall skälig hänsyn tas till de befintliga bebyggelse- äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (PBL 5 kap 2 §).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som godkänts av länsstyrelsen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En miljökonsekvensbeskrivning är inte obligatorisk enligt detaljplansprocessen utan behöver endast upprättas om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (PBL 5 kap 18§).</li> <li>• Ett uttryckligt krav på miljökonsekvensbeskrivning vid planering av järnväg genom detaljplan skulle kunna införas i PBL.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultat av samråd i fråga om spårvägens sträckning och förslaget i övrigt med berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samråd skall även ske enligt PBL med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner. Andra som berörs av planen eller har ett väsentligt intresse i saken skall beredas tillfälle till samråd (PBL 5 kap 20 §).</li> <li>• Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjligheter till insyn och påverkan (PBL 5 kap 21 §).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultat av yttrande från bl.a. ägare till mark som kan komma att tas i anspråk eller påverkas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ovan.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljöhänsyn:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hänsyn till miljön skall även tas enligt PBL genom att:</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de allmänna hänsynsreglerna enligt miljöbalken kapitel 2 samt hushållningsbestämmelserna i miljöbalken kapitel 3-4, samt</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ hushållningsbestämmelserna i miljöbalken kapitel 3-4 skall tillämpas vid planläggning, samt</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ miljökvalitetsnormer.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ att miljökvalitetsnormer skall iaktas enligt miljöbalken 5 kap 3 § (PBL 2 kap 1 § 2 st).</li> </ul> </li> <li>• Oavsett att det inte hänvisas till miljöbalkens kapitel 2 i PBL:s detaljplansprocess är bestämmelserna i miljöbalkens kapitel 2 tillämpliga eftersom hela kapitel 2</li> </ul>

	(benämnt "Allmänna hänsynsregler m.m.") är generellt tillämpligt för alla som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta annan åtgärd.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Både enskilda och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård, kulturmiljö och estetisk utformning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vid prövning av detaljplan skall både allmänna och enskilda intressen beaktas (PBL 1 kap 5 §).</li> <li>• Planläggningen av detaljplan skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar (PBL 2 kap 2 § 1 st).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att spårvägen får ett sådant läge och utförande att ändamålet med spårvägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hänsyn skall enligt PBL tas till att markområdet skall användas för de ändamål för vilka området är mest lämpat med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en god hushållning från allmän synpunkt (PBL 2 kap 1 §).</li> <li>• Lämplighetsbedömning skall även göras enligt PBL 1 kap 6 § och 2 kap 3 §. En bedömning skall göras om marken som skall tas i anspråk är lämplig för ändamålet med hänsyn till: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ boendes och övrigas hälsa och säkerhet;</li> <li>○ jord, berg- och vattenförhållandena;</li> <li>○ möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice;</li> <li>○ möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, samt</li> <li>○ risken för olyckor, översvämning och erosion.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stads- och landskapsbilden och natur- och kulturvärden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planläggning av detaljplan skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar (PBL 2 kap 2 § 1 st).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att spårväg inte får byggas i strid mot eventuell detaljplan eller områdesbestämmelser.</li> </ul>	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>• I järnvägsplanen skall skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen anges.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enligt PBL kan i detaljplanen tas in en bestämmelse om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftföroreningar, buller skakning, eller liknande (PBL 5 kap 7 §).</li> <li>• Även om denna bestämmelse inte uttryckligen syftar till skyddsanordningar för att motverka</li> </ul>

	störningar från den anläggning som avses i detaljplanen utan främst till att uppförande av ex. en byggnad kan kräva att även ett bullerplank sätts upp för att minska störningar från en närintilliggande väg så måste det ligga i kommunens intresse att även reglera skyddsanordningar som motverkar störningar från t.ex. en spårväg.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En genomförandebeskrivning där de organisatoriska, teknisk, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och ändamålsenligt genomförande av planen redovisas skall fogas till järnvägsplanen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Även enligt PBL skall en genomförandebeskrivning fogas till detaljplanen. Kraven på innehåll är desamma som i Banlagen.</li> </ul>

## 5. Slutsats

Som visas ovan så har samtliga hänsynsregler enligt Banlagen en motsvarighet i PBL, om än mer generell i vissa fall. I de fall där en detaljplan upprättas enbart i syfte att tillåta en spårväg sker således dubbelprövning om inte samverkan sker mellan banverkets och kommunens prövningar. Banverkets prövning av järnvägsplan bör därför kunna uteslutas, särskilt om planeringsprocessen enligt Banlagen i övrigt behålls som då även i fortsättningen kommer bidra med, och tillgodose behovet av, järnvägsspecifik utredning.

Det finns vissa praktiska skillnader mellan en järnvägsplan och en detaljplan. För det första har en detaljplan en genomförandetid på mellan 5 och 15 år vilket innebär att planen skall genomföras inom den angivna tiden.<sup>3</sup> En järnvägsplan är endast giltig i 5 år från utgången av det år då beslutet vann laga kraft vilket innebär att bygget av spårvägen måste påbörjas inom denna tid.<sup>4</sup> Denna skillnad kan dock knappast vara av avgörande betydelse eftersom det i detaljplanen får bestämmas vilken tid som skall gälla, ex. 5 år. För det andra skall en järnvägsplan upprättas av den som avser att bygga en spårväg medan en detaljplan skall upprättas av kommunen. Om det skulle anses att en för stor börda läggs på kommunen för upprättandet av mer specifika detaljplaner innefattandes den gamla prövningen av en järnvägsplan skulle en möjlig lösning vara att kräva en viss samverkan mellan kommunen och den som avser att bygga järnvägen i upprättandet av detaljplanen.

Sammanfattningsvis synes kravet på upprättande och prövning av järnvägsplan kunna uteslutas utan att de hänsynstaganden som skall göras inom ramen för järnvägsprocessen går förlorade.

<sup>3</sup> Se PBL 5 kap 5 §.

<sup>4</sup> Se banlagen 2 kap 9 §.