

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-02-28

Närvarande: F.d. justitieråden Inger Nyström och Dag Victor samt justitierådet Lennart Hamberg.

Planeringssystem för transportinfrastruktur

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2012 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i väglagen (1971:948)
2. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
3. lag om ändring i miljöbalken
4. lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)
5. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)
6. lag om ändring i minerallagen (1991:45)
7. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)
8. lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Förander.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I remissen lämnas förslag som syftar till att lägga fast en övergripande och långsiktig modell för effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastrukturer. Lagtekniskt tar sig detta i huvudsak uttryck i en samordning och harmonisering av bestämmelserna i detta avseende i väglagen och lagen om byggande av järnväg.

När det gäller den senare lagen kommer de föreslagna ändringarna till uttryck på ett någorlunda enkelt och överskådligt sätt genom att de flesta reglerna införs i ett nytt andra kapitel.

När det gäller de i allt väsentligt överensstämmande reglerna i väglagen, som inte är indelad i kapitel, är det däremot väsentligt svårare att tillägna sig regelverkets struktur och innehåll. Ett, även i förhållande till det totala antalet paragrafer i lagen, stort antal nya paragrafer införs och ännu fler ändras och får nya paragrafnummer. Antalet paragrafer som har bokstavspreciseringar är mycket stort. Att enbart utifrån de i remissen framlagda förslagen bilda sig en klar uppfattning om hur dessa är anpassade till väglagens allmänna uppbyggnad är svårt för att inte säga omöjligt. Enligt Lagrådets uppfattning skulle det i samband med den nu föreslagna omfattande revisionen av en nu i grunden mer än 40 år gammal lagstiftning ha funnits anledning att också se över lagens allmänna uppbyggnad.

I sak är förslagen beträffande väglagen och lagen om byggande av järnväg, med de skillnader som är omedelbart betingade av verksamheternas skilda karaktär, i allt väsentligt överensstämmande. Såvitt Lagrådet kan bedöma finns det goda skäl för en sådan ordning. Lagrådet vill emellertid anmärka att det i många fall är förenat med problem att tillgodogöra sig graden av överensstämmelse genom att författningskommentarerna till de mot varandra svarande paragraferna i väglagen och lagen om byggande av järnväg utan att någon saklig skillnad synes vara avsedd inte bara getts olika språklig utformning utan också varierar när det gäller utförlighet och berörda frågeställningar. Enligt Lagrådets uppfattning är det när det gäller olika regler med likartad utformning angeläget att det av författningskommentaren klart

framgår i vilka hänseenden innehållet är avsett att vara detsamma och i vilka hänseenden det med hänsyn till olikheter i formuleringar eller omgivande regelverk är avsett att finnas skillnader när det gäller reglernas tillämpning. I många fall kan klarhet i detta hänseende åstadkommas genom hänvisningar till vad som tidigare anförts om en likartad regel.

Förslaget till lag om ändring i väglagen

3 b §

Den föreslagna paragrafen innebär, i anslutning till regleringen i 1 kap. 6 och 7 §§ i lagen om byggande av järnväg, dels att det anges vad som i lagen avses med särskild rätt till fastighet, dels att med uttrycken fastighetsägare respektive fastighet i lagen ska avses också tomträttshavare och tomträtt. Avsikten med det senare får antas vara att en tomträttshavare ska ha samma rättigheter enligt lagen som en fastighetsägare.

Detta kommer emellertid inte att bli följderna om man, som i den föreslagna 15 a § (jfr 2 kap. 5 § i förslaget till lag om ändring i lagen om byggande av järnväg), inte som i gällande lag talar om ägare till fastighet utan om ägare till mark eller utrymme. Som Lagrådet återkommer till förordar Lagrådet mot den nu angivna bakgrunden att de nämnda paragraferna justeras.

Lagrådet har inte funnit några andra paragrafer i vilka justeringar av motsvarande slag är nödvändiga med anledning av förslaget i förevarande paragraf (skäl för justering kan dock anföras beträffande 17 a § och 2 kap. 14 § i förslaget till lag om ändring i lagen om byggande av järnväg). Det bör emellertid betonas att Lagrådet inte sett det som sin uppgift att genomföra någon mer systematisk granskning i det nu berörda hänseendet.

10 §

En förutsättning för att en åtgärd på en befintlig väg inte ska anses vara byggande av väg är enligt paragrafens fjärde stycke andra punkten att mark eller annat utrymme kan tas i anspråk "utan tvång". Uttrycket finns inte i hittillsvarande lagstiftning på området och kan i viss mån leda tanken till något

slag av aktivt handlande. Lagrådet föreslår att i stället (jfr 17 a §) andra punkten ges följande lydelse:

2. berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk.

13 §

Enligt förslaget ska paragrafens första stycke, som innehåller allmänna krav på placeringen och utformningen av vägar, omarbetas språkligt. Lagrådet föreslår att inledningen av första meningen i stycket utformas enligt följande:

När en väg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så att.....

14 b §

I andra stycket 2. anges miljökonsekvensbeskrivning i bestämd form trots att bestämmelserna om att en sådan ska upprättas i ärendet kommer först senare (16 och 16 a §§). Punkten kan förslagsvis utformas på följande sätt:

2. samrådet även avse innehåll och utformning av sådan miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas tillsammans med vägplanen.

Någon ändring behöver då inte göras i tredje stycket.

15 a §

Av skäl som angivits under 3 b § förordar Lagrådet att andra stycket formuleras på följande sätt:

Ägare till fastighet som helt eller delvis kan komma att tas i anspråk ska dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Detsamma gäller berörda innehavare av särskild rätt till sådan fastighet.

16 a §

Enligt föreslagna 16 a § andra stycket punkt 3 ska till en vägplan fogas bl.a. en miljökonsekvensbeskrivning, eller om sådan inte behövs enligt föreslagna 16 d §, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön. Enligt Lagrådets mening bör regleringen i 16 d § med fördel kunna

lagtekniskt inarbetas i 16 a § vars andra stycke tredje punkten skulle kunna utformas på följande sätt:

3. en miljökonsekvensbeskrivning eller, om ett vägprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön, och

16 d §

Paragrafen utgår om Lagrådets förslag under 16 a § godtas.

18 a §

Förutsättningarna för att en vägplan ska upphöra att gälla blir tydligare om bestämmelsens första stycke får följande lydelse:

Ett beslut att fastställa en vägplan upphör att gälla fem år efter det år då beslutet fick laga kraft om inte

1. vägens sträckning har blivit tydligt utmärkt på marken, och
2. vägbygget har påbörjats.

28 §

Se under 10 §. Lagrådet föreslår att andra stycket punkt 2 utformas på motsvarande sätt.

55 b §

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet att i vissa fall lösa in fastighet även om det ännu inte finns någon gällande vägplan. Första stycket skulle enligt Lagrådet bli tydligare om den formulerades på följande sätt:

En fastighet eller del av fastighet ska på fastighetsägarens begäran lösas in även om det ännu inte finns någon gällande vägplan om

1. det är sannolikt att fastigheten kommer att behövas för vägändamål, och
2. det finns synnerliga skäl för att få fastigheten eller en del av denna inlöst.

Motsvarande ändring bör även göras i 4 kap. 2 a § i förslaget till lag om ändring i lagen om byggande av järnväg.

Förslaget till lag om ändring i lagen om byggande av järnväg

1 kap. 1 §

Förslaget till ändring av andra stycket syftar till att det inte längre ska vara obligatoriskt, men däremot tillåtet, att tillämpa bestämmelserna i lagen när en tunnelbana eller en spårväg ska byggas med stöd av en detaljplan. Lagrådet föreslår att den föreslagna andra meningen i paragrafens andra stycke omformuleras enligt följande:

Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) behöver dock bestämmelserna i denna lag inte tillämpas.

1 kap. 2 §

Se under 10 § förslaget till lag om ändring i väglagen

1 kap. 4 §

Se under 13 § förslaget till lag om ändring i väglagen.

2 kap. 2 §

Se under 14 b § förslaget till lag om ändring i väglagen. Lagrådet förordar att motsvarande ändring görs här.

2 kap. 5 §

Av skäl som angivits under 3 b § förslaget till lag om ändring i väglagen förordar Lagrådet att andra stycket formuleras på följande sätt:

Ägare till fastighet som helt eller delvis kan komma att tas i anspråk ska dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Detsamma gäller berörda innehavare av särskild rätt till sådan fastighet.

2 kap. 9 §

Se under 16 a § förslaget till lag om ändring i väglagen. Lagrådet föreslår att andra stycket punkt 3 utformas på motsvarande sätt.

2 kap. 11 §

Paragrafen utgår om Lagrådets förslag under 2 kap. 9 § godtas.

2 kap. 12 §

Bestämmelserna om en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll och hanteringen av den samt om de fall då en sådan inte behövs är i sak likalydande i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Den inbördes ordningen mellan paragraferna i de två lagarna är dock olika.

Lagrådet, som föreslagit att 11 § ska utgå, föreslår att 12 § placeras före 10 § och att numreringen av paragraferna ändras i enlighet härmed.

3 kap. 1 §

Enligt förslaget ska den som avser att bygga en järnväg inte längre behöva tillstånd av länsstyrelsen för att få tillträde till en fastighet för att verkställa mätning m.m. Enligt Lagrådets uppfattning bör emellertid en sådan lagfäst rätt i vart fall inte avse annan än sådan statlig myndighet som avser att bygga en järnväg. Paragrafens inledning skulle förslagsvis kunna formuleras enligt följande:

Trafikverket, och efter tillstånd av länsstyrelsen annan som avser att bygga en järnväg, har rätt ...

3 kap. 3 §

Paragrafen reglerar järnvägsbyggarens rätt att under byggtiden disponera vissa områden för upplag eller liknande ändamål. Avsikten är att järnvägsplanen ska ge stöd för detta nyttjande, varför något särskilt beslut eller upplåtelseförfarande inte behövs. Enligt Lagrådets mening kommer detta tydligare till uttryck om paragrafen formuleras i närmare anknytning till den nuvarande lydelsen enligt följande:

Om mark eller annat utrymme ... i samband med byggandet av järnvägen, får marken eller utrymmet tas i anspråk med nyttjanderätt i enlighet med vad som anges i planen.

4 kap. 2 a §

Se vad som anförts under 55 b § i förslaget till lag om ändring i väglagen.

5 kap. 2 §

Länsstyrelsens beslut om upplåtelse av nyttjanderätt till mark eller annat utrymme för tillfällig järnväg enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 3 a § får överklagas till regeringen. Den inledande regeln i förevarande paragraf om att länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol bör därför ändras.

Lagrådet föreslår att 2 § får följande lydelse:

Länsstyrelsens beslut enligt 3 kap. 3 a § får överklagas till regeringen.

Länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 4 § första stycket, 8 § tredje stycket eller 12 § andra stycket inte får överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 11 a och 16 §§

Enligt dessa bestämmelser ska förbuden avseende verksamhet inom ett biotopskyddsområde i vissa fall eller ett strandskyddsområde inte gälla byggande av allmän väg eller järnväg enligt fastställda vägplaner eller järnvägsplaner. Eftersom föreslagna nya bestämmelser i 14 a § andra stycket väglagen resp. 2 kap. 1 § tredje stycket lagen om byggande av järnväg innebär att väg kan byggas med stöd av en fastställd järnvägsplan eller järnväg byggas med stöd av en fastställd vägplan, bör paragraferna omformuleras. Lämpligen kan bestämmelserna utformas på motsvarande sätt som föreslagits i 12 kap. 6 a § och lyda enligt följande:

11 a §. Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:649) om byggande av järnväg.

16 §. Förbuden i 15 § gäller inte ...

2. ... eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:649) om byggande av järnväg.

17 kap 5 §

Enligt förslaget införs ett nytt andra stycke i paragrafen enligt vilket Trafikverket har skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt första stycket avser byggande av statlig väg eller järnväg. En sådan skyldighet följer emellertid redan av första stycket. Antingen bör det föreslagna stycket utgå eller också utformas så att det har ett tillämpningsområde som går utöver det första styckets. En möjlighet skulle kunna vara att låta underrättelseskyldigheten enligt andra stycket omfatta sådana verksamheter som enligt förslaget till ändring av 17 kap. 1 § ska undantas från regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.