

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid investeringar i vägar och järnvägar.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten 1998/99:6 Vägverket, Banverket och miljön. Rapporten återfinns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. I det följande redovisar revisorerna sina slutgiltiga överväganden med anledning av granskningen.

2 Revisorernas överväganden och förslag

2.1 Utgångspunkter för granskningen

Rapporten

Granskningen har inriktats på hur planeringsprocessen fungerar i praktiken, speciellt när det gäller miljökonsekvensbeskrivningarnas roll i samband med verkens arbete med arbetsplaner respektive järnvägsplaner. Även verkens uppföljning av miljöaspekter har belysts i granskningen.

Remissinstanserna

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) är kritiskt till att revisorerna inte har granskat miljöfrågornas hantering utifrån ett hållbarhetsperspektiv. VTI menar att revisorerna kunde ha tagit det miljöanpassade transportsystemet som utgångspunkt och granskat om planeringsprocessen är ett effektivt redskap i arbetet för att anpassa transportsystemet. Analysen kunde också ha utgått från Vägverkets och Banverkets sektorsansvar för miljön och revisorerna ha granskat om planeringsprocessen är ett effektivt redskap i utvecklingen av detta ansvar.

Revisorernas överväganden

VTI efterlyser en granskning utifrån ett hållbarhetsperspektiv. En sådan granskning är enligt revisorernas mening befogad. Enligt revisorernas uppfattning kan en bredare analys av planeringsprocessen med fördel göras i

2.2 Miljöaspekterna måste finnas med under hela processen

Rapporten

Revisorerna framhåller betydelsen av att de förslag som anges i Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar följs upp och beaktas under hela processen, så att viktiga miljöfrågor inte glöms bort under processens gång.

En studie av Vägverkets arbetsplaner och Banverkets järnvägsplaner, som har genomförts inom ramen för revisorernas granskning, visar att många miljöaspekter som diskuteras i miljökonsekvensbeskrivningarna inte följs upp i planerna på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna ser en risk för att viktiga miljöfrågor glöms bort under processens gång och för att miljöåtgärderna lämnas utanför den formella prövningsprocessen. Vidare finns risk för att miljökonsekvensbeskrivningarna blir betraktade som beslutshandlingar, när de i själva verket endast ska vara beslutsunderlag. Revisorerna menar att dessa risker kan minska om Vägverket och Banverket i planerna tydligare redovisar hur miljöaspekterna ska beaktas. Revisorerna anser vidare att länsstyrelserna i större utsträckning bör bevaka att miljöaspekterna tillgodoses i verkens planer.

Remissinstanserna

Vägverket och *Banverket* uppger att de håller på att ta fram nya planeringshandböcker som kommer att innehålla tydligare krav på hur miljöåtgärder ska redovisas i arbetsplaner och järnvägsplaner. Vägverket anser att revisorernas undersökning grundas på gammalt material som härstammar från en period med större tidspress och därmed också mer omfattande brister i dokument och process än i dag.

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) anser att det är värdefullt att revisorerna påtalar skillnaden mellan regelverkets höga ambitioner och planeringsprocessens praktiska verklighet. Revisorernas bedömning kan enligt VTI ses som ett tecken på att det finns ett stort behov av att höja miljöfrågornas status i infrastrukturplaneringen. VTI anser också att kompetensen hos utredare och handläggare bör höjas. *Kommunikationsforskningsberedningen (KFB)* anser att revisorernas iakttagelse att många miljöaspekter inte följs upp i planerna är viktig. Revisorernas slutsatser har enligt KFB stöd i resultat från forskning om beslutsprocessen.

Även *Naturvårdsverket* delar revisorernas synpunkter att beskrivningen av miljöåtgärder i planerna bör förbättras. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att Vägverket och Banverket utformar sina planer så att dessa dokument mera liknar de tillstånd som ges med stöd av miljöbalken. Ett beslut om upprättande/fastställelse av plan ska fr.o.m. 1999 jämföras med ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Kalmar län och Skåne län understryker också vikten av att miljöaspekterna följs upp i planerna. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* tycker däremot att de åtgärder som beskrivs i en miljökonsekvensbeskrivning inte behöver upprepas i arbetsplan eller järnvägsplan. Länsstyrelsen ser planen och miljökonsekvensbeskrivningen som *en handling* som fastställs vid samma tillfälle.

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län betonar länsstyrelsernas viktiga roll i arbetet med arbetsplaner och järnvägsplaner. Länsstyrelserna bör noggrant avstämma miljöfrågornas hantering i planerna i förhållande till miljökonsekvensbeskrivningarna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att länsstyrelserna bör säkerställa att yttrandet över Vägverkets och Banverkets planer innefattar synpunkter som även skulle ha lämnats i ett remitterat miljöbalksärende.

Länsstyrelserna i Kronobergs län och Skåne län upplever att verken ibland för över viktiga miljöfrågor till bygghandlingsskedet, bl.a. för att ge större frihet vid upphandlingen. En sådan hantering har ofta inneburit merarbete i efterhand, då oförutsedda problem har uppstått. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att alla miljöpåverkande faktorer bör tas in i plan eller miljökonsekvensbeskrivning, eftersom länsstyrelserna inte har någon formell roll i byggskedet. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Hallands län och Örebro län* understryker betydelsen av att miljöaspekter tydligare redovisas även i bygghandlingarna. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det även behövs rutiner för att hantera de förändringar i projekt som kan uppstå vid upphandling av entreprenörer. Länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten bör informeras om ändringar uppstår som har betydelse för miljön.

Revisorernas överväganden

Remissinstanserna delar revisorernas synpunkter på Vägverkets och Banverkets redovisning av miljöaspekter i arbetsplanerna och järnvägsplanerna. Revisorerna anser att Vägverket och Banverket måste behandla miljöaspekter tydligt i planerna. En fastställd plan ska, som Naturvårdsverket påpekat, ses som ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken. Vissa remissinstanser betonar liksom revisorerna länsstyrelsernas viktiga roll i arbetet med arbetsplanerna och järnvägsplanerna.

Revisorerna har funnit att Vägverket och Banverket har inlett arbete för att ta fram tydligare riktlinjer för att redovisa miljöaspekter i planerna och bygghandlingarna. Av remissvaren framgår att förändringar som kan påverka miljön kan uppstå även efter det att bygghandlingarna har upprättats, vid upphandlingen av entreprenörer. Revisorerna anser att det är viktigt att länsstyrelser och kommuner kan följa hanteringen av miljöfrågorna även i detta skede. Vägverket och Banverket bör därför upprätta tydliga rutiner för hur miljöaspekter ska behandlas om ett projekt ändras efter det att en plan har fastställts.

Revisorerna förutsätter att regeringen följer Vägverkets och Banverkets utvecklingsarbete.

- att regeringen ger Vägverket och Banverket i uppdrag att upprätta tydliga riktlinjer för hur miljöaspekter ska behandlas om ett projekt ändras efter det att en plan har fastställts.
- att regeringen återkommer till riksdagen med information om resultatet av Vägverkets och Banverkets arbete för att beakta och tydligare redovisa miljöaspekter i planerings-, projekterings- och upphandlingsskedena vid investeringar i vägar och järnvägar.

2.3 Miljöeffekterna av färdiga projekt måste följas upp

Rapporten

Revisorerna konstaterar att Vägverket och Banverket saknar rutiner för att följa upp väg- och järnvägsinvesteringars miljöeffekter efter det att investeringarna har tagits i drift. Endast ett fåtal uppföljningsstudier har publicerats. Varken Vägverket eller Banverket har heller något system för att ta tillvara och sprida de kunskaper som uppföljningarna ger.

Revisorerna understryker betydelsen av att verken följer upp sina investeringar i större utsträckning. Den kunskap som uppföljningarna ger kan användas både för att vidta korrigerande åtgärder och för att förbättra bedömningen av miljöaspekter i framtida projekt. Revisorerna anser att verken bör tillse att resurser för uppföljning av ett projekt avsätts redan när projektets budget bestäms. Formerna för uppföljningen bör verken bestämma tillsammans med länsstyrelserna i samband med att planerna fastställs. Revisorerna utgår från att verken rapporterar resultatet av uppföljningarna till berörd länsstyrelse eller kommun och att dessa tillser att verken vidtar nödvändiga korrigerande åtgärder. Revisorerna menar vidare att Vägverket och Banverket tillsammans bör upprätta ett system för att sprida de kunskaper och erfarenheter som verkens uppföljningar ger.

Remissinstanserna

Banverket konstaterar att verket måste bli bättre på uppföljning och erfarenhetsåterföring. Banverket påpekar att verkets planerade miljöledningssystem kommer att innehålla rutiner för hur miljöfrågor ska hanteras bl.a. vid avveckling och uppföljning av projekt. Banverket uppger också att det för många projekt är obligatoriskt att upprätta kontrollprogram tillsammans med länsstyrelser och kommuner. *Vägverket* har erfarenhet av uppföljningsprogram som genererar stora datamängder till liten nytta. Under 1999 kommer verket att ha färdigställt en ny uppföljningshandbok, som bl.a. kommer att behandla frågan om hur uppföljningsbehovet ska bedömas. Vägverket anser att uppföljningsverksamheten bör bedrivas i forskningsform, om syftet är att generera ny kunskap. Vägverkets projektansvariga kan använda resultatet för att överväga eventuella korrigerande åtgärder.

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) delar revisorernas kritik av Vägverkets och Banverkets uppföljningsinsatser. VTI anser att det finns

tecken på bristande insikt om erfarenhetsåterföringens värde för framtida planering. Vidare tycker institutet att Vägverket och Banverket i större utsträckning bör söka sig till expertisen vid forskningsutförande organ för att få hjälp med metodutveckling inom uppföljningsområdet.

Även *Naturvårdsverket* anser att en förbättring på uppföljningsområdet är angelägen. Verket anser att ett kontrollprogram, med uppgifter om hur uppföljning ska genomföras, bör föreskrivas för åtminstone de större projekten.

Länsstyrelserna delar revisorernas uppfattning att uppföljning är viktig och att uppföljningsverksamheten bör förbättras. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län och Västerbottens län* anser att Vägverket och Banverket bör utarbeta rutiner för uppföljning av miljöeffekter. *Länsstyrelserna i Jönköpings län och Hallands län* menar att länsstyrelserna rutinmässigt bör kräva uppföljningsredovisningar av färdiga projekt. *Länsstyrelserna i Skåne län och Hallands län* anser att uppföljning av miljöpåverkan bör lagregleras. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar att lagstiftningen bör ses över i syfte att tydliggöra länsstyrelsernas roll i uppföljningen av projekt.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att uppföljning av infrastrukturinsatser är angelägen också ur andra aspekter än miljön. Ökad kunskap om effekterna av nya anläggningar är värdefull för att kunna bedöma vilka typer av åtgärder som bäst verkar mot de mål som sätts upp. Länsstyrelsen tycker att det är viktigt att uppföljningar av projekt görs i nära samverkan med både kommuner och länsstyrelser.

Vägverket uppger att frågan om finansiering har varit ett stort hinder för uppföljningsaktiviteter. *Banverket, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det är viktigt att resurser avsätts för uppföljning, t.ex. i samband med att budgeten för ett projekt bestäms.

Banverket och *VTI* instämmer i revisorernas slutsats att Vägverket och Banverket tillsammans bör skapa ett system för att ta tillvara och sprida kunskaperna från uppföljningar av miljöeffekter. *VTI* anser att det ligger ett stort samhällsintresse i att uppföljningsresultat blir kända och tillgängliga. Ett gemensamt system för verkens erfarenhetsåterföring kan dessutom ge effektivitetsvinster i verkens arbete med sektorsansvaret för miljön, menar *VTI*. *Vägverket* uppger att verket inte har något system för erfarenhetsåterföring, men att utvecklingsarbete har påbörjats.

Revisorernas överväganden

Remissinstanserna instämmer i revisorernas slutsats att Vägverket och Banverket i större utsträckning bör följa upp miljöeffekterna av färdiga projekt. Många remissinstanser betonar nödvändigheten av att verken skapar uppföljningsrutiner och att projekten följs upp i samverkan med kommuner och länsstyrelser. Revisorerna noterar att både Vägverket och Banverket arbetar med att ta fram rekommendationer för hur uppföljning bör genomföras.

Frågan om det behövs någon form av lagreglering av uppföljningen av infrastrukturprojektens miljöeffekter har aktualiserats av remissinstanserna. Revisorerna anser att regeringen bör undersöka behovet av lagändringar eller

andra tydligare riktlinjer för att skapa uppföljningsrutiner och för att tydliggöra myndigheternas olika roller.

Revisorernas uppfattning att Vägverket och Banverket tillsammans bör upprätta ett system för att sprida kunskaperna och erfarenheterna av sina uppföljningar får stöd av vissa remissinstanser. Revisorerna anser att det är viktigt att så många som möjligt kan dra nytta av de erfarenheter som uppföljningarna ger. Revisorerna anser därför att verken bl.a. bör utnyttja möjligheten att göra resultaten tillgängliga på Internet.

Revisorerna föreslår

- att regeringen undersöker behovet av tydligare riktlinjer för uppföljningsverksamheten.
- att regeringen ger Vägverket och Banverket i uppdrag att tillsammans upprätta ett system för erfarenhetsåterföring.
- att regeringen tillser att resultaten av verkens uppföljningar är tillgängliga för både myndigheter och allmänheten.

2.4 Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna måste höjas

Rapporten

Revisorerna anser att det är viktigt att Vägverket och Banverket har bra beslutsunderlag. Först då kan man i planeringsprocessen göra noggranna avvägningar mellan olika intressen. Ett av de viktigaste beslutsunderlagen är miljökonsekvensbeskrivningarna. Resultatet av en enkät som revisorerna har skickat till alla länsstyrelser visar att Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar ofta inte anses hålla tillräckligt hög kvalitet. Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar anses däremot i regel vara bra. Vissa länsstyrelser anser dock att kvaliteten ofta varierar och att även Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar kan ha stora brister. Revisorerna menar att miljökonsekvensbeskrivningar inte bara ska ses som dokument. Den process som leder fram till ett färdigt dokument är också viktig. Revisorerna anser att regeringen bör verka för att Vägverket och Banverket gemensamt arbetar för att utveckla samarbetet med länsstyrelser, kommuner och allmänhet och för att förbättra miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet.

Remissinstanserna

Banverket påpekar att huvudsyftet med den nya handboken för miljökonsekvensbeskrivningar är att höja kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna. *Vägverket* tycker att arbetsprocessen kring planering och miljöanalyser ofta har större betydelse än innehållet i dokumenten. Verket strävar därför efter att förbättra processen, bl.a. genom att arbeta i grupper med både miljöexperter, arkitekter/landskapsarkitekter och ingenjörer. Vägverket ska också genomföra utbildningar och utarbeta tydligare rekommendationer i syfte att säkerställa bra upphandlingar av konsulter. *Naturvårdsverket* uppger att det är viktigt att man i det pågående arbetet med att ta fram nya handböcker, allmänna råd osv. beaktar frågan om hur kvaliteten kan förbättras. *Väg- och*

transportforskningsinstitutet (VTI) anser att mycket forskning och utveckling behövs för att miljökonsekvensbeskrivningarna ska bli ett effektivt redskap i verkens miljöarbete.

VTI, Naturvårdsverket, Länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län, Skåne län, Hallands län, Örebro län, Västerbottens län och Norrbottens län anser att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna bör höjas.

VTI, Naturvårdsverket, Länsstyrelserna i Stockholms län, Jönköpings län, Blekinge län och Örebro län tror att miljöbalkens skärpta krav kan leda till förbättringar av miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att Vägverket och Banverket saknar tillräcklig kompetens inom vissa områden. Verken bör därför överväga att antingen förbättra den egna kompetensen eller i högre grad utnyttja konsulter. *VTI* anser att expertis vid museer och forskningsstationer måste anlitas i större utsträckning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att trafikverken måste utveckla sin kompetens som beställare av miljökonsekvensbeskrivningar. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att Vägverkets och Banverkets projektledare bör ta ett större ansvar för processen med miljökonsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelserna i Stockholms län och Blekinge län betonar länsstyrelsernas roll i arbetet med att förbättra kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna. Länsstyrelserna bör ställa krav när de godkänner beskrivningarna. De bör även delta i metodutvecklingen och underlätta samarbetet mellan Vägverket och Banverket. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller även att Naturvårdsverket har ansvar för att utveckla och samordna arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Vägverket anser att länsstyrelserna bör utveckla rutiner och hjälpmedel för att tillhandahålla planeringsunderlag. Även *VTI* understryker vikten av att underlagsmaterial görs tillgängligt för praktisk användning.

Länsstyrelserna i Kalmar län och Skåne län anser att Vägverket och Banverket bör samarbeta för att utveckla effektiva handläggningsprocesser och för att förbättra kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna. Samordningsvinster i planeringen kan leda till mindre miljöbelastning och lägre kostnader. *Länsstyrelserna i Skåne län och Hallands län* anser att det är viktigt att en kontinuerlig diskussion förs mellan verken, konsulter och myndigheter.

Banverket uppger att verket har haft löpande kontakt med företrädare för Vägverket i arbetet med planeringshandböckerna. Banverket anser dock att samarbetet med Vägverket och andra myndigheter bör utökas vad gäller processutveckling och förbättring av miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet. Banverket påpekar att ett samarbete med Vägverket skulle underlättas om det var lättare att få pengar till gemensamma projekt, t.ex. bullerplank. *Vägverket* uppger att verket samarbetar med Banverket i flera sammanhang, bl.a. när det gäller miljökonsekvensanalyser, forskningsprojekt och framtående av prognosmetoder inom den strategiska planeringen.

VTI menar att många av de problem som revisorerna har påtalat angående miljökonsekvensbeskrivningarna kan lösas om ansvaret för att granska beskrivningarna läggs hos ett nationellt organ, som i Nederländerna.

Remissinstanserna instämmer i revisorernas uppfattning att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna bör höjas. Flera remissinstanser tror att miljöbalkens regler kommer att bidra till en kvalitetshöjning. Av remissvaren framgår också att man tycker att Vägverket och Banverket bör förbättra sin kompetens, utnyttja konsulter mer samt utveckla sin kompetens som beställare av miljökonsekvensbeskrivningar.

Revisorerna noterar att Vägverket, Banverket och Naturvårdsverket arbetar med att ta fram nya riktlinjer för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar. Det är enligt revisorernas mening viktigt att man i detta arbete beaktar frågan om hur kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna kan förbättras.

Revisorernas uppfattning att Vägverket och Banverket bör dra nytta av varandras kunskaper och erfarenheter i större utsträckning när det gäller utveckling av miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet får stöd av vissa remissinstanser. I utvecklingsarbetet bör även länsstyrelser, kommuner och konsulter delta.

Revisorerna föreslår

- att regeringen ger Vägverket och Banverket i uppdrag att tillsammans utveckla en strategi för att höja miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet och kontrollera att miljökonsekvensbeskrivningarna används på det sätt som statsmakterna har avsett.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om

- miljöaspekterna under planeringsprocessen enligt avsnitt 2.2.
- uppföljning av miljöeffekter av färdiga projekt enligt avsnitt 2.3.
- miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet enligt avsnitt 2.4.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Marie Engström (v), Conny Öhman (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och byrådirektören Ann-Kristin Sjöström (föredragande).

Stockholm den 30 september 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Ann-Kristin Sjöström



Vägverket, Banverket och miljön

Förord

1999-05-27

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid investeringar i vägar och järnvägar. Granskningen har inriktats på hur Vägverkets och Banverkets planeringsprocess fungerar i praktiken, framför allt i projekteringsskedet. Även verkens uppföljning av miljöaspekter belyses i rapporten.

Granskningen har utarbetats av revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår riksdagsledamöterna Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Conny Öhman (s), Ulf Kristersson (m), Ann-Kristine Johansson (s) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har utredare Ann-Kristin Sjöström haft ansvaret för utredningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson, tf. utredningschefen Allan Read och pol. stud. Charlotta Eriksson har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss. Därefter utformar revisorerna sitt slutliga ställningstagande.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Sammanfattning

Revisorerna har granskat hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid investeringar i vägar och järnvägar. Granskningen har inriktats på hur Vägverkets och Banverkets planeringsprocess fungerar i praktiken, framför allt i projekteringsskedet. Den 1 januari 1999 infördes nya regler i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Lagförändringarna rör i huvudsak de tidiga planeringsskedena. De regler som avser projekteringsskedet har inte förändrats nämnvärt. Granskningen har även inriktats på Vägverkets och Banverkets uppföljning av miljöeffekter, både under byggandet och efter det att vägarna och järnvägarna har tagits i drift.

Vägverkets och Banverkets investeringar i vägar och järnvägar kommer ofta i konflikt med olika miljöintressen. Den ökade investeringstakten i vägar och järnvägar under 1990-talet har inneburit att konflikterna har ökat i antal.

Av rapporten framgår att miljöfrågor har fått större utrymme i Vägverkets och Banverkets planeringsprocess. Verken har blivit mer medvetna om investeringarnas miljöpåverkan. Man bedriver miljöutbildning för sina anställda, arbetar med att införa miljöledningssystem i organisationerna och inför rutiner och krav för att öka miljöhänsynen under planeringsprocessen och i byggskedet. Med de nya och mer omfattande lagarna som reglerar planeringsprocessen förbättras dessutom förutsättningarna för att miljöfrågor skall komma in tidigare i processen.

Revisorerna anser dock att en del brister kvarstår när det gäller Vägverkets och Banverkets hantering av miljöaspekter i samband med investeringar i vägar och järnvägar.

En förutsättning för att Vägverket och Banverket skall kunna göra noggranna avvägningar mellan olika intressen är att de har bra beslutsunderlag. Ett av de viktigaste beslutsunderlagen är miljökonsekvensbeskrivningen. En miljökonsekvensbeskrivning skall bl.a. upprättas i samband med att verken upprättar en arbetsplan eller järnvägsplan. Miljökonsekvensbeskrivningen skall kvalitetsgranskas och godkännas av länsstyrelserna. I en enkät från revisorerna tillfrågades samtliga länsstyrelser om kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna. Av länsstyrelsernas svar framgår att det finns utrymme för förbättringar av kvaliteten, framför allt på Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar.

Miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt revisorernas uppfattning inte bara ses som ett dokument. Än viktigare är den process som leder fram till den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen. Av granskningen framgår att vissa brister i processen är gemensamma för Vägverket och Banverket. Trots att verken i stor utsträckning brottas med samma problem har man mycket litet samarbete vad gäller metodutveckling. Revisorerna anser att Vägverket och Banverket bör samarbeta mera för att dra nytta av varandras kunskaper i större utsträckning, både när det gäller att utveckla processen och att förbättra miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet.

Revisorerna framhåller betydelsen av att de förslag som anges i Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar följs upp och beaktas under hela planerings- och projekteringsprocessen. Av revisorernas rapport framgår att många miljöaspekter som diskuteras i Vägverkets och Banverkets

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

miljökonsekvensbeskrivningar inte följs upp i arbetsplanen eller järnvägsplanen på ett tillfredsställande sätt. Det medför risk både för att viktiga miljöfrågor glöms bort under processens gång och för att miljöåtgärderna lämnas utanför den formella prövningsprocessen. Vidare finns det risk för att miljökonsekvensbeskrivningarna blir betraktade som beslutshandlingar när de i själva verket endast skall vara beslutsunderlag. Revisorerna anser att denna risk kan minskas om Vägverket och Banverket i planerna bättre följer upp de föreslagna miljöåtgärderna. Revisorerna anser dessutom att länsstyrelserna, som skall yttra sig över verkens planer innan de fastställs, i större utsträckning bör bevaka att miljöaspekterna tillgodoses i planerna.

Av granskningen framgår också att Vägverket och Banverket saknar rutiner för att följa upp miljöeffekter av väg- och järnvägsinvesteringar som har tagits i drift. Få uppföljningsstudier är publicerade. Verken har inte heller något system för att ta till vara och sprida de kunskaper som uppföljningar ger. Revisorerna vill understryka betydelsen av att verken följer upp investeringarna i större utsträckning. De kunskaper som uppföljningarna ger kan användas bl.a. för att vidta korrigerande åtgärder och för att förbättra bedömningen av miljöaspekter i framtida projekt. Revisorerna anser att Vägverket och Banverket bör upprätta ett system för erfarenhetsåterföring så att så många som möjligt kan ta del av resultatet av uppföljningarna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

1 Granskningens bakgrund och inriktning

I december 1998 fattade Riksdagens revisorer på eget initiativ beslut om att granska hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid investeringar i vägar och järnvägar (*Vägverket, Banverket och miljön*, förstudie 1998/99:1).

I samband med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes ändringar i den lagstiftning som reglerar Vägverkets och Banverkets planeringsprocess. Den största förändringen är att planeringsprocessens tidiga skeden numera regleras i lag. Tidigare reglerades denna del av processen endast i Vägverkets och Banverkets egna planeringshandböcker. När det gäller Vägverkets och Banverkets arbete med arbetsplaner respektive järnvägsplaner har reglerna inte förändrats nämnvärt.

Utgångspunkten i granskningen av hur miljöaspekter hanteras i Vägverkets och Banverkets planeringsprocess har varit de rutiner som har tillämpats t.o.m. december 1998. Revisorerna har valt att koncentrera granskningen på Vägverkets och Banverkets arbete med arbetsplaner respektive järnvägsplaner. I rapporten belyses bl.a. hur kontakten mellan olika myndigheter fungerar i planeringsprocessen, miljökonsekvensbeskrivningarnas betydelse vid infrastrukturinvesteringar och länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen.

Vad som händer efter det att en arbetsplan eller järnvägsplan har upprättats regleras inte i lagarna. Efter synpunkter på Vägverkets och Banverkets hantering av miljöaspekter i detta skede beslutade revisorerna att även granska Vägverkets och Banverkets uppföljning av miljöeffekter, både under byggtiden och efter det att en väg- eller järnvägsinvestering har tagits i drift. Slutligen har även samarbetet mellan Vägverket och Banverket belysts.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

2 Vägverket och Banverket – uppgifter, mål och organisation

2.1 Vägverkets och Banverkets uppgifter och mål

Vägverket och Banverket har samma slags uppgifter inom vägtransport-systemet respektive järnvägstransportsystemet. Verken uppdrag kan delas in i tre delar: sektorsuppgift, produktion och statlig väghållning/banhållning. För Vägverket tillkommer en fjärde uppgift: myndighetsutövning¹. Vägverkets och Banverkets verksamhet är i huvudsak finansierad via anslag från statsbudgeten. Största delen av Vägverkets och Banverkets verksamhet utgörs av väghållning/banhållning. I denna post ingår drift och underhåll samt investeringar i vägar/järnvägar (Vägverket 1998 a och Banverket 1998 a).

Vägverket har sektorsansvar för vägtransportsystemet och Banverket har sektorsansvar för järnvägstransportsystemet. Det betyder att verken som statens företrädare på central nivå skall ha ett samlat ansvar för respektive transportsystems effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan samt för frågor som rör fordon, kollektivtrafik och handikappanpassning m.m. Miljöansvaret är explicit uttryckt i Vägverkets och Banverkets instruktioner (SFS 1997:652 och 1998:1392). I instruktionerna anges bl.a. att Vägverket aktivt skall verka för att miljöanpassa hela vägtransportsystemet och att Banverket skall verka för att järnvägstransportsystemet är miljöanpassat.

I juni 1998 fattade riksdagen det senaste transportpolitiska beslutet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Den övergripande utgångspunkten är att transportpolitiken skall bidra till att nå överordnade välfärds mål och att transportsystemet måste ses som en helhet. De transportpolitiska målen består av ett övergripande mål och fem delmål. Det övergripande målet är att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Delmålen rör tillgänglighet, transportkvalitet, trafiksäkerhet, miljö och regional utveckling.

Det delmål som rör miljö innebär att transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla. Natur- och kulturmiljö skall skyddas mot skador. Vidare skall en godushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas. Detta delmål har kompletterats med flera etappmål. Dessa etappmål har formulerats med utgångspunkt från de miljöpolitiska mål som har tagits fram inom det s.k. MaTs-samarbetet (samarbete mellan ett antal myndigheter och organisationer för ett miljöanpassat transportsystem) och av Kommunikationskommittén. Etappmålen avser bl.a. utsläpp av luftföroreningar och klimatgasar samt störningar från trafikbuller.

Med utgångspunkt från de transportpolitiska målen formulerar regeringen varje år i regleringsbrevet till respektive verk övergripande mål och konkreta verksamhetsmål. Här preciseras mot vilka mål de enskilda trafikverken skall arbeta för att de trafikpolitiska målen skall uppfyllas. I regleringsbreven för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

¹ Banverket påpekar i sitt remissvar att även Banverket är myndighetsutövare.

1999 anges bl.a. att Vägverket och Banverket skall verka för att åstadkomma miljöanpassade transportsystem. Vägverket skall fortlöpande minska miljöpåverkan, intrång och barriäreffekter av väghållning. Banverket skall förbättra hela järnvägstransportsystemets miljöanpassning. Verksamhetsmål finns angivna för bl.a. buller-, vibrations- och utsläppsnivåer. Vägverket och Banverket skall återrapportera både de övergripande målen och verksamhetsmålen i årsredovisningarna.

Vägverket och Banverket har fått i uppdrag av regeringen att för transportsektorn utveckla delmålen för de miljömål som regeringen presenterade i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) och den miljöpolitiska propositionen (prop. 1997/98:145). Senast den 1 oktober 1999 skall verken redovisa sina uppdrag med ett första förslag till delmål och åtgärder. Verken skall också redovisa samhällsekonomiska analyser av förslagen. Vägverket och Banverket är bara några av de myndigheter som har fått motsvarande uppdrag. Förslagen skall användas av den parlamentariska beredningen för mål i miljöpolitiken (dir. 1998:45). Beredningen har i uppgift att göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för att Sveriges nationella miljö kvalitetsmål skall kunna nås inom en generation. Beredningen skall redovisa sitt arbete till regeringen senast den 1 juli 2000.

2.2 Vägverkets och Banverkets organisation

Både Vägverket och Banverket har sina huvudkontor i Borlänge. Vägverkets regionala förvaltning är uppdelad på sju regioner. Regionerna har ansvar för väghållningen inom det statliga området och för att inom sitt geografiska område ta sin del av sektorsansvaret för vägtransportsystemet. Vägverket består vidare av fem resultatenheter, som ansvarar för verkets produktionsuppgift (Vägverket 1998 a).

Vägverket har en central miljöenhet i Borlänge, som bildades i samband med en omorganisation sommaren 1996. Tjänstemännen på denna enhet har ansvar för att leda, styra och utveckla sektorsarbetet samt initiera och driva forskning och utveckling. Samtidigt skall de följa, styra och stödja verksamheten. Utöver denna miljöenhet finns en avdelning för miljö- och naturresurser. Arbetet med sektorsfrågor och miljöledningssystem bedrivs framför allt ute i regionerna.

Före 1988 hade SJ ansvar både för järnvägarna och trafiken på järnvägarna. Våren 1988 beslutade riksdagen att dela upp SJ i ett affärsverk med ansvar för tågtrafiken och Banverket med ansvar för infrastrukturen.

Banverkets förvaltande organisation är uppdelad i fem banregioner. Banregionerna ansvarar för bannätet och kontakterna med järnvägens kunder. De beställer även de arbeten som behöver utföras på banan. Banverkets producerande organisation består av fem enheter (Banverket 1998 a).

I Banverket bildades en central miljöenhet i samband med den omorganisation som genomfördes i januari 1998. Tidigare fanns en liten miljöfunktion under planeringsenheten. Den nya miljöenheten har ansvar för det miljörelaterade sektorsarbetet och för att införa miljöledningssystem. Dessutom skall enheten initiera och driva miljörelaterad forskning och utveckling. I regionerna finns miljöhandläggare som ansvarar för miljöfrågor i den dagliga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

verksamheten. För att underlätta arbetet med miljöledningssystem har miljösamordnare utsetts i regionerna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

3 Vägverkets och Banverkets miljöarbete

3.1 Sektorsfrågor

Vägverket och Banverket har som tidigare nämnts sektorsansvar för hela vägtransportsystemet respektive järnvägstransportsystemet. Ansvar innebär bl.a. att verken skall följa, analysera och ge riktlinjer för utvecklingen av miljöhänsyn, t.ex. genom att stödja de aktörer som verkar inom sektorn (Trafikverken 1998).

Vägverket har organiserat arbetet med sektorsfrågorna så att den centrala miljöfunktionen tar fram underlag och ger riktlinjer för arbetet, medan regionerna sköter den löpande verksamheten. Enligt intervjuade tjänstemän i Vägverket arbetar regionerna mycket med att bygga upp nätverk och skapa kontakter med företag och kommuner. Ett stort inslag i arbetet är attitydpåverkan. Vägverket försöker att med kunskaps- och informationsspridning skapa beteendeförändringar som skall leda till minskad miljöpåverkan från vägtransportsystemet. Tjänstemän i Vägverket betonar att sektorsarbetet är långsiktigt och att det tar tid innan man kan se resultat.

I Banverket ansvarar den centrala miljöenheten för de miljörelaterade sektorsfrågorna. Banverket har upprättat ett nätverk för miljö i organisationen för att sektorsfrågorna skall spridas ut till regionerna. Verket har haft diskussioner med representanter för olika parter inom järnvägstransportsystemet. Diskussionerna skall ligga till grund för Banverkets arbete med att klargöra och formulera verkets sektorsuppgifter. Banverket avstämmer kontinuerligt arbetet mot regeringen. Arbetet skall redovisas för regeringen i oktober 1999.

Både Vägverket och Banverket bedriver miljöutbildningar för sina anställda.

3.2 Miljöledningssystem

Regeringen beslutade i december 1996 att införa miljöledningssystem vid 25 statliga myndigheter i syfte att integrera miljöhänsyn i den statliga verksamheten. Vägverket var en av de deltagande myndigheterna. Arbetet med miljöledningssystem skall inledas med en miljöutredning där verksamhetens miljöpåverkan kartläggs. Miljöutredningen skall i sin tur ligga till grund för ett förslag till miljöpolicy, i vilket principerna för myndighetens miljöarbete anges. Miljöpolicy skall omsättas i en handlingsplan med angivna mål, åtgärder och ansvarsområden. Miljöarbetet skall följas upp och miljöpolicy och handlingsplaner skall revideras på t.ex. årsbasis. På så sätt kan miljöledningssystemet leda till ständiga förbättringar. I december 1997 beslutade regeringen att även ge Banverket och en rad andra myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem.

Vägverket har i sin miljöutredning delat upp verksamheten i två delar: väghållning respektive sektorsarbete och myndighetsutövning. Den utredning som rör väghållning förväntas vara klar till halvårsskiftet 1999. Utredningen av sektorsarbete och myndighetsutövning förväntas vara klar något år senare.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Banverket räknar med att deras miljöutredning skall bli klar under 1999. Därefter skall en handlingsplan upprättas. Handlingsplanen skall enligt planerna vara klar att tillämpas år 2001².

3.3 Miljöpolicy och miljöprogram

Vägverket har sedan 1993 en miljöpolicy. Som ett led i genomförandet av miljöpolicyen presenterade verket ett miljöprogram 1996. Miljöprogrammets övergripande syfte är ökad hänsyn till miljön. Programmet mynnar ut i en handlingsplan för verkets miljöarbete, där insatsområden, reformer och reformansvar anges. Insatsområdena avser transportbehoven, samspelet mellan olika transportslag, vägtransporters effektivitet, miljöanpassning av vägtrafikmiljön, fordon och bränsle. Miljöprogrammet gäller fortfarande, och arbetet inom de olika insatsområdena pågår. Regionerna och resultatenheterna har tagit fram egna miljöprogram inom ramen för respektive verksamhet. På regeringens uppdrag har Vägverket också utarbetat en särskild plan för miljö och trafiksäkerhet. I denna plan redovisas de åtgärder som måste vidtas för att vägtrafiksektorn skall uppfylla riksdagens trafiksäkerhetsmål och miljömål, oavsett vem som ansvarar för att åtgärderna vidtas. Vägverket skall senast den 1 oktober 1999 redovisa en ny trafiksäkerhets- och miljöstrategi för regeringen. Denna strategi kommer enligt uppgift från Vägverket att ersätta miljöprogrammet och den särskilda planen för miljö och trafiksäkerhet.

Banverkets styrelse fastställde våren 1997 verkets första miljöpolicy. Under hösten 1998 togs en ny miljöpolicy fram. I policyen anges bl.a. att miljöarbetet är viktigt för järnvägens utveckling och att miljöarbetet skall bedrivas öppet och i samverkan med andra myndigheter, de trafikerande företagen, näringslivet och allmänheten. I samband med planeringen för år 2000 kommer Banverket att ta fram särskilda miljöprogram för varje enhet i organisationen. Tanken är att även ett sammanhållande miljöprogram för hela Banverket skall presenteras.

3.4 Informationsmaterial

Trafikverken har sedan 1991 regeringens uppdrag att årligen rapportera om trafikslagets miljöpåverkan. Uppdraget fullföljs genom att varje verk ger ut en miljörapport i samband med årsredovisningen. I miljörapporterna redovisas verkets miljöarbete, verksamhetens miljöpåverkan, sektorns miljömål och måloppfyllelse samt viktiga insatser och resultat. Trafikverken ger dessutom ut en gemensam miljörapport varje år. Rapporten utgör en sammanfattande lägesrapport av de olika transportslagens nuvarande och prognostiserade miljöpåverkan i förhållande till miljömålen. De åtgärder som varje verk vidtar för att nå målen redovisas också.

² Banverket påpekar i sitt remissvar den 25 augusti 1999 att en handlingsplan har upprättats.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Bilaga 1

Vägverket och Banverket ger ut informationsmaterial riktat till allmänheten. Verken publicerar också handböcker om exempelvis miljökonsekvensbeskrivningar och bedömningar av ekologiska effekter. 1998 instiftade Vägverket ett miljöpris för att stimulera och öka intresset för miljöarbetet inom vägtransportsektorn. Sedan 1991 har man även delat ut ett årligt pris för vackra vägar.

3.5 Samarbete med bl.a. Naturvårdsverket

Sedan 1994 finns ett avtal om fördjupat samarbete mellan Vägverket och Naturvårdsverket, vilket bl.a. har lett till ett ökat erfarenhetsutbyte mellan verken. Naturvårdsverket tog 1994 också initiativ till ett mer omfattande samarbete på temat ett miljöanpassat transportsystem. I projektet engagerades Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, NUTEK, Boverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Kommunikationsforskningsberedningen, Bilindustriföreningen och Svenska Petroleum Institutet. Projektet kom att benämnas MaTs-samarbetet (miljöanpassat transportsystem). Arbetet centrerades kring frågor om vad som menas med ett miljöanpassat transportsystem, hur ett sådant system ser ut och hur man kan nå dit. Ett stort antal rapporter presenterades inom ramen för samarbetet. I rapporterna behandlas bl.a. miljöhot inom transportsektorn, kort- och långsiktiga miljömål samt tänkbara åtgärder och styrmedel för att nå målen. De kortsiktiga målen formulerades utifrån det övergripande målet att år 2020 nå ett långsiktigt och miljömässigt hållbart transportsystem. MaTs-samarbetet avrapporterades hösten 1996. Resultatet från MaTs-projektet har varit ett av underlagen till propositionen om transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

4 Infrastrukturinvesteringar

4.1 Historik

Fram till slutet av 1980-talet var satsningarna på järnvägarna i Sverige förhållandevis små. Väginvesteringarna uppgick under 1960-talet till 1,5 % av Sveriges samlade produktion. Motsvarande uppgift var i slutet av 1980-talet 0,5 % av BNP. I 1988 års proposition om en ny trafikpolitik inför 1990-talet (prop. 1987/88:50) redovisade regeringen ett ackumulerat behov av nyinvesteringar i vägar och järnvägar.

Den långsiktiga planeringen av nationella väg- och järnvägsinvesteringar resulterar i tioåriga infrastrukturplaner som revideras vart fjärde år. Riksdagen beslutar om ekonomiska ramar och om inriktningen av investeringarna, varefter Vägverket och Banverket kommer med förslag till tioåriga nationella planer, som regeringen fastställer. Medelstillelningen för utbyggnaderna beräknas i regeringens årliga förslag till budget.

Under 1990-talet har Vägverket och Banverket tagit fram tre långsiktiga planer för riksvägar respektive stomjärnvägar. Planerna omfattade perioderna 1991–2000, 1994–2003 och 1998–2007. I tabellen nedan redovisas de beräknade investeringsbeloppen i de olika planerna.

Tabell 1. Omfattningen av Vägverkets respektive Banverkets långsiktiga planer för riksvägar respektive stomjärnvägar, uttryckt i löpande priser.

Plan	Vägverket	Banverket
1991–2000	12,5 mdkr	10 mdkr
1994–2003	40,0 mdkr	32 mdkr
1998–2007	30,5 mdkr*	36 mdkr

* Planen för 1998–2007 omfattar stamvägnätet. Stamvägnätet är ett rikstäckande nät av riksvägar av särskild betydelse. Vägnätet lades fast av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446). Övriga riksvägar ingår i s.k. länsplaner, som Vägverkets regioner ansvarar för tillsammans med länsstyrelserna.

Källa: prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU19, rskr. 1987/88:260, prop. 1990/91:87, prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446, prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174

Inför den första planeringsomgången, perioden 1991–2000, betonade regeringen och riksdagen behovet av kraftiga satsningar på vägar och järnvägar. Vägverkets och Banverkets planer för denna period innehöll investeringar för 12,5 miljarder kronor respektive 10 miljarder kronor. Investeringsbehovet markerades även i regeringens proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU24, rskr. 1990/91:286). Behovet ansågs vara så stort att det inte rymdes inom den ordinarie statsbudgeten. Riksdagen beslutade därför om en planeringsram på 20 miljarder kronor utöver ordinarie anslag. Medlen skulle användas under 1990-talet. För att motverka lågkonjunkturen och minska arbetslösheten fattade regeringen och riksdagen under 1991 och 1992 dessutom flera beslut om extra medel till transportsektorn och tidigareläggning av projekt.

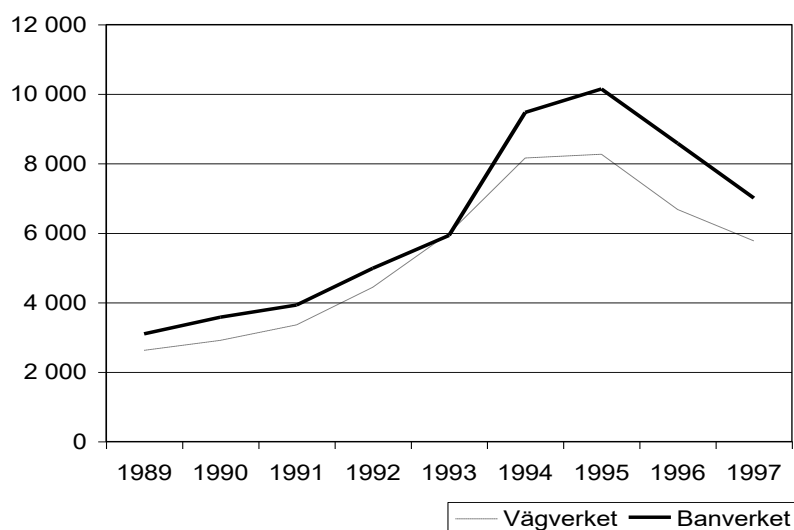
Inför den efterföljande planomgången, perioden 1994–2003, beslutade riksdagen om större ekonomiska ramar för investeringar i vägar och järnvägar. Vägverkets och Banverkets planer för perioden omfattade investeringar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

för 40 miljarder kronor respektive 32 miljarder kronor. Därtill kom 10 miljarder kronor som låg inom den av riksdagen tidigare beslutade ramen om 20 miljarder kronor (prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446). I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 7 och prop. 1994/95:150 bil. 6) kom förslag på besparingar i de årliga investeringsanslagen. Regeringen stod fast vid att de fastslagna långsiktiga planerna skulle utgöra utgångspunkt för medelstilleddningen, men föreslog att genomförandet av planerna på grund av statens stora budgetunderskott skulle förskjutas något i tiden. I budgetpropositionen för 1997 föreslogs ytterligare neddragningar av anslagen, som ett led i saneringen av statens finanser. Vägverkets och Banverkets planer för perioden 1998–2007 innehåller investeringar för 30,5 miljarder kronor respektive 36 miljarder kronor.

Sammanfattningsvis har satsningarna på vägar och järnvägar ökat markant sedan 1989. Investeringarna nådde sin topp under 1994 och 1995 i samband med regeringens satsningar på sysselsättningskapande åtgärder. Därefter har nivån sjunkit något, vilket illustreras i figuren nedan.

Figur 1. Investeringar i statliga väg- och järnvägsanläggningar 1989–1997 (miljoner kronor), 1997 års priser.



Anmärkning: Med investeringar i järnväg avses här nyinvesteringar i stomjärnvägar, reinvesteringar samt investeringar i länsjärnvägar. Med investeringar i vägar avses investeringar i statliga riksvägar och länsvägar samt bärighetshöjande åtgärder.

Källa: proposition 1997/98:1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

4.2 Miljöaspekter vid infrastrukturinvesteringar³

En av de mest påtagliga miljöeffekterna av att anlägga en ny väg eller järnväg är det fysiska intrånget i naturmiljön. Moderna vägar och järnvägar är storskaliga projekt som ger stora ingrepp och styckar upp landskapet. Dessa intrång ökar i takt med utbyggnaden av väg- och järnvägsnätet, samtidigt som arealen stora och opåverkade naturområden krymper.

Nybyggnation kommer ofta i konflikt med bevarandebeståndet. Det kan gälla biologiska och geologiska värden, kulturhistoriskt och arkeologiskt intressanta objekt eller naturresurser (t.ex. fisk, grundvatten, jordbruksmark och skog).

Intrånget av vägbyggen och järnvägsbyggen är i många avseenden jämförbara. Det är vanligt att lokaler med skyddsvärd flora, fauna eller kulturobjekt skadas eller slås ut. Exempel på skyddsvärda miljöer är ängar och hagmarker, skogar med död ved, mossar och kärr, sjöstränder och opåverkade vattendrag. En stor del av Sveriges sällsynta och skyddsvärda arter återfinns här.

Vid väg- eller järnvägsdragningar intill vattendrag måste man ofta gräva om delar av bäckfåran, vilket kan ge skador på öring, lax och flodpärlmussla i stora delar av vattendraget. Vidare kan geologiska formationer, som deltan och randbildningar med grus och sand, skadas vid utbyggnader.

När man bygger vägar och järnvägar genom odlingsbygd är det vanligt att konflikter uppstår med äldre odlingslandskap eller gårdsmiljöer. Deras kulturella värden betingas ofta av att de är en sammanhållen helhet. Helheten är mycket känslig för främmande inslag, t.ex. i form av en väg eller järnväg.

Det är också vanligt att väg- och järnvägsbyggen kommer i konflikt med arkeologiska lämningar som boplatser och gravar. Dessa värden kan då för alltid ödeläggas och försvinna. Man gör dock regelmässigt arkeologiska undersökningar i samband med utbyggnader. Sådana undersökningar kan bidra till att nya fynd görs och att kunskapen om vår forntid ökar.

En annan påtaglig effekt är anläggningarnas barriärverkan. Viltstängsel kan begränsa viltets rörelser, skärningar kan försvåra spridningen av sällsynta växter och djur och vägbankar kan hindra vattenutbytet i grunda havsvikar. Vägar och järnvägar kan också utgöra hinder för lantbruk och skogsbruk.

Anläggningarna påverkar vidare människors upplevelse av landskapet och möjlighet att njuta av naturen. Bullret och det visuella intrånget upplevs ofta som särskilt negativt om det inte funnits där förut. Denna konflikt kan vara särskilt påtaglig vid dragningar genom odlingslandskap där många rör sig och kulturmiljön har stort upplevelsevärde, vid sjöar och kustlandskap där landskapets öppenhet gör intrånget extra påtagligt samt nära bostadsområden där det finns många boende som kan störas av anläggningen.

Till byggandet av vägar och järnvägar går betydande mängder naturmaterial åt. 40–50 miljoner ton grus och bergmaterial används årligen till gatu- och vägnätet i Sverige, vilket utgör hälften av den totala förbrukningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

³ Detta kapitel bygger på en konsultrapport skriven av biolog och miljökonsult Mats-Ola Larsson.

Under 1996 användes 11 miljoner ton till det statliga vägnätet och 0,5 miljoner ton till det statliga järnvägsnätet (Kretsloppsdelegationen 1997, Trafikverket 1997).

I några avseenden skiljer sig intrångseffekterna åt mellan vägar och järnvägar. För det första har bullerstörningen olika karaktär. Bullernivån från en väg är högre än från en järnväg. En plötslig störning från ett framrusande tåg upplevs dock annorlunda än ett ständigt bilbrus. För det andra har järnvägar i allmänhet stelare konstruktion än vägar. En järnväg kan därför vara svår att passa in i landskapet. Motorvägar kräver emellertid ofta betydligt bredare korridorer än järnvägar, och därtill ofta kompletterande anslutningsvägar. Motorvägar kan därför vara väl så besvärliga att passa in i landskapet som järnvägar.

En annat område där effekterna skiljer sig åt är investeringarnas långsiktiga påverkan på trafikarbetet. Eftersom vägar och järnvägar i viss mån konkurrerar om transportköparna, kommer en utbyggnad som ger ett transportslag ökad konkurrenskraft att innebära att resande och gods kommer att öka med det transportslaget. Ett förbättrat järnvägsnät som tar transportandelar från vägtrafiken innebär att miljöstörningen *per transporterad enhet* minskar, eftersom tågtransporter stör miljön i mindre grad än vägtransporter. Samtidigt är dock alla järnvägsbyggen och all tågtrafik i sig resurskrävande och miljöstörande. En ny järnväg innebär således en *ökad total* miljöbelastning. Miljöbelastningen blir dock mindre än om man skulle förstärkt vägens konkurrenskraft i motsvarande grad.

Numera tas vanligen stor hänsyn till de intressen som redovisats i Vägverkets och Banverkets planeringsprocess. Trots det kommer större väg- och järnvägsprojekt nästan undantagslöst i konflikt med flera av intressena. Den kraftigt ökade utbyggnadstakten under 1990-talet har inneburit att konflikterna ökat i antal.

4.2.1 Drift och underhåll

Väg- och järnvägstransporterna inom Sverige förbrukade ca 75 TWh år 1997, vilket utgör 20 % av den totala energianvändningen (Energimyndigheten 1998). Den mesta energin används av vägtrafiken. Järnvägstrafiken förbrukar ca 2 TWh (se tabell 2). Vägtransporterna använder nästan uteslutande fossila drivmedel⁴. Under 1998 har SJ gått över till Bra Miljöval-el, vilket innebär att nästan all energianvändning för tågtrafik nu är av förnybart ursprung.

⁴ Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) påpekar i sitt remissvar att vägtrafikens elanvändning inte behöver vara mindre än järnvägens. Enbart elvärmarna förbrukar ca 1 TWh el per år. Därtill används el till bl.a. gatubelysning och garageuppvärmning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Tabell 2. Energianvändning inom Sverige, TWh (1995 för järnväg, 1997 för väg).

	Bensin	Dieselloja	El
Järnvägstrafik	-	0,3	2,1
Vägtrafik	49	26	-

Källa: Energimyndigheten 1998 och Banverket 1998 b

Transporterna alstar buller. Två miljoner svenskar beräknas i dag vara utsatta för buller över riktvärdet 55 dBA utomhus från vägtrafik och tågtrafik. 1,6 miljoner av dessa störs av buller från vägtrafik och ca 400 000 från tågtrafik (Trafikverken 1997). Merparten av de bullerstörda bor i större tätorter. Även mindre orter med genomfartstrafik har dock problem. Omkring 20 % av de störda bor längs det statliga vägnätet (Vägverket 1998 b).

Normalt vägbuller påverkar såvitt man vet inte djurliv i allmänhet. Kraftigt buller har dock visat sig kunna störa fågellivet. Enligt en undersökning ligger tröskelvärde på 40–50 dBA (Vägverket 1996 d och Banverket 1996).

Utsläppen av föroreningar från vägtrafiken är omfattande (se tabellerna 3 och 4). Järnvägens utsläpp är jämförelsevis blygsamma, men dieselloken släpper ut en del föroreningar. El till elektrifierade tåg ger inga nämnvärda mängder luftföroreningar. Elproduktion skadar i stället vattenmiljön vid vattenkraftanläggningarna.

Tabell 3. Andelen utsläpp av luftföroreningar från olika källor i Sverige 1995.

Utsläpp	Transport	väg	tåg*	Industri	Kraft, värmeverk	Bostad, service m.m.
Koldioxid	44 %	28 %	0,1 %	30 %	13 %	13 %
Kväveoxider	81 %	39 %	0,3 %	14 %	3 %	2 %
Flyktiga organiska ämnen**	42 %	33 %	0,0 %	20 %	1 %	37 %

*Endast dieseltåg. Banverket redovisar ej utsläpp från eltag. Men eftersom de i huvudsak drivs med el från vattenkraft ger de inte denna typ av miljöpåverkan.

** Inklusive bränslehantering

Källa: Naturvårdsverket 1998 och Banverket 1998 b

Tabell 4. Andelen utsläpp från olika vägfordon i Sverige 1995.

Utsläpp	Bensinbil	Diesobil	Lätt lastbil	Tung lastbil	Buss
Koldioxid	70 %	2 %	4 %	18 %	5 %
Kväveoxider	60 %	1 %	4 %	32 %	4 %
Flyktiga organiska ämnen	90 %	1 %	5 %	1 %	-

Källa: Naturvårdsverket 1998

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F
el! Okänt namn på dokumentegenskap.F
el! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Effekterna av luftföroreningarna från vägtrafiken är omfattande. Utsläppen bidrar till den regionala förurningen och övergödningen av mark och vatten i södra och mellersta Sverige, samt till förhöjda halter av hälsofarliga ämnen i tätortsluften. Dessutom orsakar marknära ozon vegetationsskador. Dessa effekter syns inte primärt längs vägarna utan är mer av regional karaktär. Den mest påtagliga effekten nära trafikerade vägar är att känsliga lavar och mossor på trädstammarna skadas av avgaser.

Halten av luftföroreningar intill landsbygdsvägar är i allmänhet lägre än riktvärdena för människors hälsa. I tätorterna utsätts dock ca 300 000 människor för kvävedioxid över riktvärdet, trots sjunkande halter (Vägverket 1995 c). Dessutom påskyndas vittringen av kulturminnen och byggnader. Kvävedioxiden härrör till stor del från vägtrafiken.

Även mark och vatten intill vägar påverkas av föroreningar. Fordonen läcker bränsle, olja, bilvårdsmedel och tungmetaller. Dessa når omgivningen via regn- och smältvatten från vägen. Miljöskadliga ämnen från asfalt och rester av tunga oljor i däcksgummit sprids som små partiklar ut i omgivningen. Salt som används för halkbekämpning försaltar brunnar och vegetation. På landsbygden är små vattendrag och våtmarker känsliga för föroreningar från vägen. Föroreningar och salt från vägbanan kan påverka vattenlivet. Det är dock inte känt hur omfattande denna påverkan är.

Längs banvallarna sprids kemiska bekämpningsmedel för att bekämpa ogräs. Därtill kommer olyckor med farligt gods som kan skada vattentäkter och miljö. Enbart på det statliga vägnätet finns t.ex. ca 1 500 konfliktpunkter mellan väg och vattentäkt. Banverket har identifierat 234 konfliktpunkter mellan järnväg och vattenförsörjningsintressen (Vägverket 1998 b och Banverket 1998 b).

4.2.2 Miljömål

Vissa miljöbelastningar minskar nu snabbt från väg- och järnvägstrafiken, bl.a. tack vare bättre bränslen och renare fordon. Det gäller t.ex. utsläppen av hälsovärdliga ämnen och föroreningar som skadar mark och vatten. Utsläppen av koldioxid (en växthusgas) från vägtrafiken har dock varit konstant under 1990-talet. Enligt prognoserna finns det risk för att halterna kommer att öka framöver (Trafikverket 1997).

Utvecklingen är positiv när det gäller material i fordon och infrastruktur. Användningen av miljöstörande tungmetaller och stabila organiska ämnen minskar. Återvinningen och återanvändningen av material till väg- och järnvägsbyggen och till fordon ökar (Vägverket 1998 b och Banverket 1998 b).

I det s.k. MaTs-samarbetet bedömde man att nuvarande transportpolitiska inriktning, med bl.a. fortsatt utbyggnad av vägar och järnvägar, gör det svårt att klara vissa miljömål. Man pekade främst på målen att minska utsläppen av klimatpåverkande gaser, minska bullret och bevara den kulturella och biologiska mångfalden. Man sade också att det troligen blir mycket svårt att tillräckligt minska risken att få cancer av luftföroreningar (Naturvårdsverket 1996).

Fortsatta utbyggnader minskar dessutom människors tillgång till ostörd natur. Riksintressanta miljöer försvinner och landskapet splittras upp i mindre

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

bitar. Det omfattande trafikarbetet förbrukar långt större mängder naturresurser i form av fossilenergi, naturgrus, salt osv. än vad miljön långsiktigt kan bära. I ett längre perspektiv är det således en bra bit kvar till målet om en miljömässigt hållbar trafikinfrastruktur.

4.3 Beslutsunderlag

4.3.1 Samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar

Den samhällsekonomiska lönsamheten är ett viktigt kriterium när Vägverket och Banverket bedömer vilka infrastrukturprojekt som skall ingå i deras investeringsplaner. Med hjälp av samhällsekonomiska bedömningar försöker man ta hänsyn till *alla* effekter en investering har på *hela* samhället och dess invånare – i dag och i framtiden. Om samhällets nytta bedöms vara större än projektets kostnader är det samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra projektet. Avsikten med Vägverkets och Banverkets samhällsekonomiska kalkyler är således att de skall inkludera samtliga välfärdseffekter översatta till monetära termer. Det krävs alltså inte någon ekonomisk transaktion för att effekten skall medräknas. Trots det är inte alla effekter med i verkens kalkyler. Det beror på att vissa värden inte kan eller bör kvantifieras och värderas i monetära termer. Av miljöfaktorerna ingår endast buller och avgasutsläpp, medan viktiga faktorer som effekter på natur- och kulturmiljö inte medräknas (Vägverket 1997 och Banverket 1997 a). Vill man ha ett fullständigt underlag för samhällsekonomiska bedömningar måste man därför komplettera kalkylresultatet med kvalitativa beskrivningar. Miljökonsekvensbeskrivningar utgör denna kompletterande beskrivning på miljöområdet.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har av regeringen fått i uppdrag att gå igenom, utvärdera och revidera de samhällsekonomiska kalkylprinciper och kalkylvärden som används inom kommunikationsområdet. Uppdraget skulle egentligen redovisas i mars 1999. Tidsfristen har emellertid förlängts till juni 1999. Enligt uppgift från tjänstemän i SIKA ämnar man bl.a. utveckla metoder för hantering och värdering av större landskapsförändringar som kan få konsekvenser för djur, naturmiljö och kulturmiljö. Som ett led i detta arbete skall forskningen inom området inventeras.

Väg- och transportforskningsinstitutet har på uppdrag av Vägverket genomfört ett projekt inom samma område. Projektet slutredovisades 1994. Institutet försökte finna metoder för att inkludera fler miljöeffekter i den samhällsekonomiska konsekvensbedömningen. Till miljöeffekterna hörde bl.a. intrång i rekreationsområden och förfulning av landskapsbilden. Sex studier gjordes i samband med olika investeringsprojekt. Berörda människor fick svara på hypotetiska frågor om sin betalningsvilja för en alternativ och dyrare vägsträckning som lämnar ett visst område orört eller för att helt slippa en ny vägsträckning. I projektet analyserades även resultatet av en folkomröstning om ett kontroversiellt vägprojekt. Studierna tyder på att det finns intrångskostnader som inte bör ignoreras när en ny väg planeras. I vissa fall kan projekt med en enligt kalkylen god lönsamhet visa sig vara olönsamma när kostnaden för intrånget beaktas (Grudemo, S. 1994).

Det finns även andra metoder som kan användas för att värdera intrångskostnader. Ett sätt är att utgå från kostnaden för att kompensera naturföränd-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

ringarna. De protester som förekommer vid vissa infrastrukturinvesteringar kan vara ett tecken på att betydande intrångskostnader förbises i den samhällsekonomiska kalkylen. De kostnader som Vägverket och Banverket accepterar för att undvika känsliga områden vittnar också om att det i många fall rör sig om stora värden (Budh, E. 1997).

4.3.2 Miljökonsekvensbeskrivningar

Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar har på senare tid ökat och omfattar nu exploateringsprojekt och planer inom de flesta samhällssektorer. Vägverket har gjort miljökonsekvensbeskrivningar i samband med planering och projektering sedan 1987. Banverket började arbeta med miljökonsekvensbeskrivningar 1991.

I 6 kap. 3 § miljöbalken anges att syftet med miljökonsekvensbeskrivningar är att

identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö.

En miljökonsekvensbeskrivning är

- en procedur
- ett dokument
- ett beslutsunderlag.

Som procedur skall miljökonsekvensbeskrivningen vara ett verktyg för miljöanpassning. Konflikter mellan olika intressen skall redovisas öppet och tidigt för att öka möjligheterna att finna miljöanpassade lösningar. Allmänheten skall ha insyn och kunna påverka i ett tidigt skede. Dels vill man ha en så bred uppslutning som möjligt kring beslutet, dels kan lokalbefolkningen tillföra väsentlig kunskap om förhållandena i miljön. Man vill också ha olika grupper (som allmänhet, sökande och entreprenör) tolkningar om vad som är väsentliga miljöeffekter, för att få med de olika aspekter som begreppet rymmer. Vilka miljöeffekter som verkligen är väsentliga kan inte fastläggas förrän effekterna kan mätas eller på annat sätt konstateras i miljön. Meningen med miljökonsekvensproceduren är dock att förhindra att sådana effekter uppstår (Andersson, H. E. B. red. 1997).

Som dokument skall miljökonsekvensbeskrivningen ge information om och möjliggöra en samlad bedömning av en åtgärds inverkan på miljö, hälsa och hushållning med naturresurser.

Som ett av flera beslutsunderlag skall miljökonsekvensbeskrivningar möjliggöra ökad miljöhänsyn vid beslutsfattande, så att användningen av mark, vatten och övriga naturresurser förbättras.

Miljöfrågorna skall vara integrerade i alla delar av Vägverkets och Banverkets planerings- och projekteringsprocess. Krav på redovisning av miljöeffekter finns därför både för den strategiska planeringen och projektplane-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

ringen. (Se bl.a. förordning [1997:262] om nationell väghållningsplan, förordning [1989:67] om plan för stomjärnvägar, väglagen [1971:948], lagen om byggande av järnväg [1995:1649].)

Vägverket och Banverket skall enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg upprätta miljökonsekvensbeskrivningar inför varje byggnadsprojekt. Beskrivningarna skall godkännas av länsstyrelsen. Vägverket och Banverket har föreskriftsrätt och ansvar för allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar vid väg- och järnvägsbyggande. De har gett ut handböcker för beskrivning av miljökonsekvenser. Boverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har också gett ut informationsmaterial om miljökonsekvensbeskrivningar.

4.3.3 Begränsad kunskap om projektens miljöpåverkan

Det har visat sig vara svårt att i de miljökonsekvensbeskrivningar som görs i samband med väg- och järnvägsutredningar förutse vissa typer av störningar. Natur- och kulturvärden i landskapet är t.ex. svåra att identifiera utan omfattande inventeringar. Effekter i form av förändrat vattenflöde, störd landskapsbild eller ökat buller vid ett bostadsområde kan visserligen beskrivas ungefärligt, men inte alltid så exakt som behövs för att bedöma konfliktens allvar.

Det är också svårt att i förväg förutsäga om en utbyggnad kommer att förändra resandeströmmarna, godsflödena eller fördelningen mellan transportslagen. Sådana strukturella effekter kan få stor miljöpåverkan på längre sikt, men behandlas trots det sällan i miljökonsekvensbeskrivningar.

Hittills har praxis varit att miljöutredningar för vägar och järnvägar nästan aldrig följs upp med kontrollundersökningar i efterhand. Det är därför i regel svårt att veta om de antaganden som görs i en utredning stämmer med verkligheten. Det innebär att träffsäkerheten i miljökonsekvensbeskrivningarna kan vara både god och dålig – varken beställare eller utförare vet egentligen hur sanna förutsägelseerna är.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

5 Vägverkets och Banverkets planeringsprocess

5.1 Strategisk planering

Den strategiska planeringen syftar till att konkretisera vilka investeringar som behöver göras för att Vägverket och Banverket skall bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Med underlag från bl.a. trafikverken utformar regeringen en proposition med förslag till övergripande riktlinjer för utbyggnad av infrastrukturen. Riksdagen beslutar mot bakgrund av regeringens förslag om investeringsinriktning och om ekonomiska planeringsramar. Regeringen beslutar om direktiv till Vägverkets och Banverkets arbete med tioåriga investeringsplaner⁵.

Vid urvalet av vilka investeringar som skall tas med i planerna skall den bedömda samhällsekonomiska lönsamheten vara vägledande. Vägverket prioriterar inte enbart utifrån den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten, utan använder även kriterier som regional balans, trafiksäkerhet och standardkrav i förhållande till trafikflöde. Vägverket och Banverket redovisar i sina tioårsplaner en strategisk miljöbedömning av de föreslagna investeringsåtgärderna.

Vägverkets och Banverkets förslag till planer sänds på remiss och verken redovisar upprättade planer för regeringen som fastställer planerna. Regeringen redovisar investeringsplanerna för riksdagen och dessa utgör grund för budgetpropositionen och för den fortsatta fysiska planeringen av projekten.

5.2 Fysisk planering

Den fysiska planeringen av ett projekt kan delas in i fyra olika delar: förstudie, utredning, plan och bygghandlingar (se figur 2). I verkens planeringshandböcker liknas processen vid en tratt, där man efter hand zoomar in sig, i allt snävare cirklar, mot den konkreta åtgärden.

Figur 2 . Stegen i Vägverkets och Banverkets planerings- och projekteringsprocess.

Planering	
1.	Förstudie
2.	Vägutredning/ Järnvägsutredning
Projektering	
3.	Arbetsplan/Järnvägsplan
4.	Bygghandlingar

Källa: Egen bearbetning av Vägverket 1996 b och Banverket 1997 c

⁵ I dessa planer ingår nyinvesteringar och förbättringar i stamvägar och stomjärnvägar. Åtgärder på regional infrastruktur behandlas i en länsbaserad regional investeringsplanering för samtliga trafikslag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Vägverkets och Banverkets planeringsprocess regleras i väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I samband med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 ändrades väglagen och lagen om byggande av järnväg på en del punkter. Syftet var att anpassa lagarna till miljöbalken. Tidigare reglerades endast arbetet med arbetsplan och järnvägsplan i lagarna. Då gavs riktlinjer för den besluts- och samrådsprocess som föregår arbetet med arbetsplan/järnvägsplan i Vägverkets och Banverkets planeringshandböcker (Vägverket 1996 b och Banverket 1997 c). Från och med 1999 regleras även arbetet med förstudie, vägutredning/banutredning i lagarna. Bygghandlingsskedet har aldrig reglerats i lag.

I väglagen och lagen om byggande av järnväg föreskrivs att nya vägar och järnvägar skall byggas så att ändamålet med investeringen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Vidare anges att hänsyn skall tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

5.2.1 Vägverkets och Banverkets planeringsprocess

Vägverkets och Banverkets planeringsprocess inleds med en *förstudie*. Enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas i förstudien. Det skall bl.a. framgå om en vägutredning/järnvägsutredning behöver upprättas senare i processen. Vid utarbetandet av förstudien skall verken samråda med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen och särskild berörd allmänhet. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

En *vägutredning/järnvägsutredning* skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att man behöver utreda alternativa sträckningar för vägen/järnvägen. En utredning skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och andra uppgifter som är nödvändiga för att kunna utvärdera och välja alternativ.

Om länsstyrelsen i förstudien har beslutat att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall Vägverket eller Banverket samråda med övriga statliga myndigheter, berörda kommuner och organisationer samt berörd allmänhet. Samrådet skall bl.a. avse vägens eller järnvägens lokalisering och utformning, samt innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen.

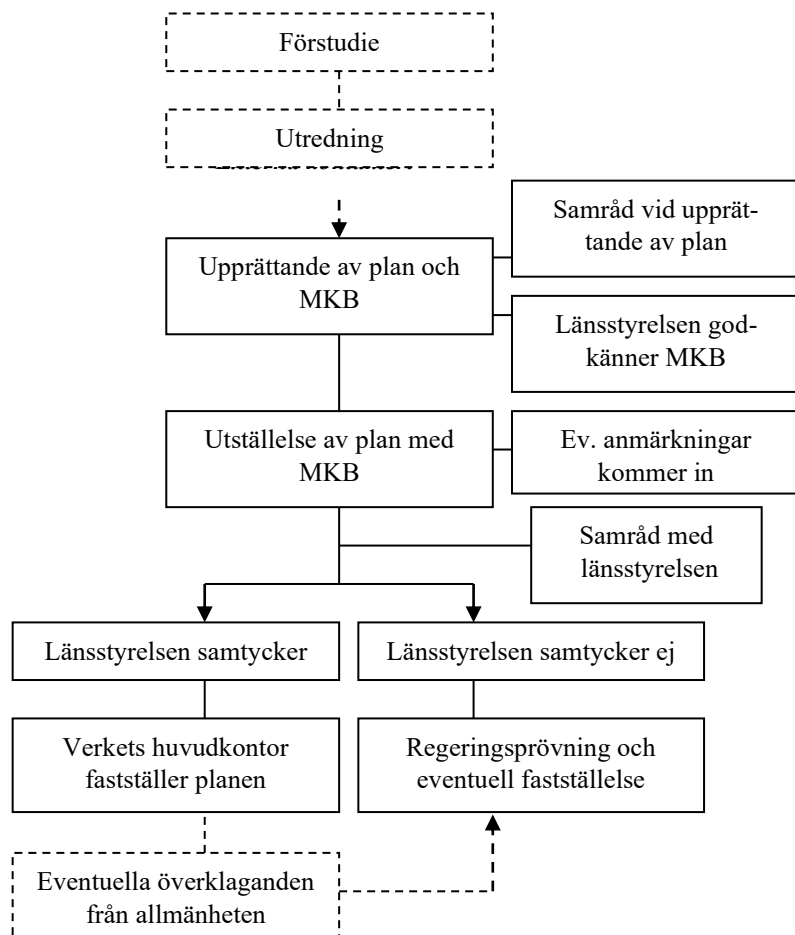
När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats skall detta kungöras. Därefter skall dokumentet hållas tillgängligt för allmänheten, som skall få tillfälle att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen innan länsstyrelsen godkänner den. Länsstyrelsens godkännande skall avse kvaliteten på beskrivningen.

Större väg- och järnvägsprojekt skall enligt 17 kap. 1 § miljöbalken tillåtlighetsprövas av regeringen. Prövningen skall ske på basis av vägutredningen/järnvägsutredningen. Regeringens prövning omfattar tillåtligheten av anläggningen inom ett visst område, utan att den närmare sträckningen av trafikanläggningen har preciserats. Tillåtlighetsbeslutet får rättskraft i den fortsatta processen, t.ex. genom att arbetsplanen/järnvägsplanen endast får avse en sträckning inom det område som regeringsbeslutet avser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Arbetsplanen/järnvägsplanen skall ligga till grund för beslut om huruvida Vägverket eller Banverket skall få tillgång till den mark som behövs för den planerade vägen eller järnvägen. I figur 3 beskrivs översiktligt stegen i arbetet med en arbetsplan eller järnvägsplan, samt de externa kontakter som krävs enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Förtydligande till figuren ges i texten nedan.

Figur 3. Obligatoriska steg, samt externa kontakter, i Vägverkets och Banverkets arbete med arbetsplan respektive järnvägsplan.



MKB = Miljökonsekvensbeskrivning

Anmärkning: Figuren visar endast hur planeringsprocessen skall se ut i arbetsplaneskedet och järnvägsplaneskedet. Från och med 1999 regleras även förstudieskedet och utredningsskedet i lag. Kraven på samråd och externa kontakter i dessa skeden anges ej i figuren.

Källa: Egen bearbetning av Vägverket 1996 b samt väglagen (1971:948) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Vid utarbetande av en arbetsplan/järnvägsplan skall Vägverket och Banverket samråda med berörda fastighetsägare och myndigheter samt med andra som kan ha väsentligt intresse i saken. I lagen om byggande av järnväg anges uttryckligen att man skall samråda med kommuner och länsstyrelser. Vägverket skall alltid samråda med de naturvårdsmyndigheter som berörs.

Vägverket och Banverket skall även i detta skede upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, som skall godkännas av länsstyrelsen. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall miljökonsekvensbeskrivningen föregås av ett utökat samråd, om det inte skedde i utredningsskedet. Den godkända miljökonsekvensbeskrivningen skall fogas till planen, som sedan skall ställas ut för granskning. Enligt Vägverkets planeringshandbok är utställelsestiden normalt 3–4 veckor. Under utställelsen får allmänheten lämna synpunkter på planen och miljökonsekvensbeskrivningen. Verken skall bemöta inkomna anmärkningar i en promemoria. Föranleder någon erinran någon större förändring i planen kan en ny utställelse erfordras. I så fall måste länsstyrelsen godkänna den reviderade miljökonsekvensbeskrivningen.

Därefter skall Vägverket och Banverket samråda med länsstyrelsen om planens slutliga form. Om länsstyrelsen samtycker till förslaget fastställs planen av Vägverkets eller Banverkets huvudkontor. Allmänheten har möjlighet att överklaga fastställelsebeslutet. Ärendet går då till regeringen för prövning. Om inga överklaganden kommer in inom överklagandetiden vinner arbetsplanen/järnvägsplanen laga kraft, vilket betyder att markägare är skyldiga att upplåta den mark som behövs för vägen eller järnvägen⁶. Om länsstyrelsen och verket är oeniga går ärendet direkt till regeringen för prövning.

Under bygghandlingsskedet utarbetas de tekniska handlingar som krävs för att man skall kunna bygga den tänkta vägen eller järnvägen.

5.2.2 Förändringar i arbetssätt med de nya reglerna?

Vägverket och Banverket uppger att arbetssättet inte kommer att förändras anmärkningsvärt med de nya regler som började gälla den 1 januari 1999. Förstudieskedet och utredningsskedet reglerades tidigare i Vägverkets och Banverkets planeringshandböcker. Riktlinjerna i dessa handböcker överensstämmer i stort med vad som sägs i de nya reglerna i väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Processen i de tidiga skedena är dock mer formaliserad än tidigare. Det innebär bl.a. att Vägverkets och Banverkets projekt nu offentliggörs tidigare i planeringsprocessen. Kraven på samråd i de tidigare skedena har stärkts och verken upplever att länsstyrelserna har fått en starkare roll. Enligt Vägverket och Banverket kommer planeringen av framför allt de mindre projekten att ta längre tid med de nya och mer formaliserade lagarna.

⁶ Banverket påpekar i sitt remissvar att Banverket inte har samma rätt som Vägverket att ta mark i anspråk när en plan vunnit laga kraft. När en järnvägsplan vunnit laga kraft kan marken tas i anspråk först efter t.ex. en lantmäteriförrättning eller ett beslut i fastighetsdomstolen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Ytterligare en nyhet är att regeringen skall pröva tillåtligheten av större vägar och järnvägar. Vägverket och Banverket uppger att även detta kommer att förlänga planeringsprocessen, då regeringens prövning innebär en extra remissomgång. Längre planeringstid betyder högre kostnader för verken. Enligt intervjuade tjänstemän i Banverket hoppas man att denna ökade kostnad kan tjäna in genom ökad säkerhet i den fortsatta processen.

Regeringen anger i propositionen om miljöbalken (1997/98:45) som anledning till att de skall tillåtlighetspröva stora trafikanläggningar att regeringen bör ha de bästa förutsättningarna för att göra de allmänna och samlade lämplighetsöverbälganden som krävs, när det gäller verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de kan utgöra en fara för människors hälsa, medföra ingrepp i miljön och ta värdefulla naturresurser i anspråk.

5.2.3 Vattenverksamhet

När Vägverket och Banverket bygger broar, tunnlar eller vidtar andra åtgärder som påverkar yt- eller grundvatten måste de följa regler i miljöbalken (1998:808) och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För att få börja bygga t.ex. en bro eller tunnel krävs tillstånd från en miljödomstol⁷. Enligt miljöbalken skall tillstånd lämnas till anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg och järnväg som har prövats enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Miljödomstolens tillståndsbeslut brukar förenas med ett antal villkor. Vägverket och Banverket har alltid skyldighet att dels följa upp hur verksamheten påverkar miljön, dels kontrollera att miljödomstolens villkor och miljöbalkens bestämmelser efterlevs. Verken är också skyldiga att, från hälso- och miljösynpunkt, förlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med projektet. Resultatet av undersökningarna och bedömningarna skall dokumenteras. Om några störningar som kan leda till besvär för människors hälsa eller miljön inträffar skall Vägverket eller Banverket omgående underrätta tillsynsmyndigheten om detta. Tillsynsmyndighet i dessa ärenden är länsstyrelse eller i vissa fall kommun.

5.2.4 Innan lagen om byggande om järnväg trädde i kraft

Lagen om byggande av järnväg trädde i kraft 1996. Innan dess kunde Banverket bygga järnvägar genom att köpa den mark som krävdes för utbyggnaden. I de fall markägaren inte var villig att sälja marken tillämpades expropriationslagen (1972:719). Då gick ärendet till regeringen som beslutade i frågan. Beslut i expropriationsmål drog ofta ut på tiden. Vissa mål låg hos regeringen i två år. Under denna tid hann Banverket ibland lösa expropriationsfrågan på frivillig väg.

⁷ Prövningen gjordes tidigare enligt vattenlagen av vattendomstolarna. I samband med att miljöbalken trädde i kraft 1999 flyttades prövningen till de regionala miljödomstolar som har inrättats vid fem tingsrätter i landet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Förfarandet krävde ingen offentlig process, och Banverket behövde vid nybyggnationer inte samråda med vare sig länsstyrelse, kommun eller andra berörda. I början av 1990-talet, då investerings- och ombyggnadsverksamheten ökade, beslutade riksdagen att Banverket skulle upprätta miljökonsekvensbeskrivningar vid projektering av ny järnväg och vid väsentliga ombyggnader av redan befintlig järnväg (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:TU30, rskr. 1990/91:345). Det innebar också att projekten måste vara förankrade i kommunernas fysiska planering. Behovet av en ny lag, som skulle förbättra markåtkomstmöjligheterna och integrera järnvägsbyggandet i övrig samhällsplanering, ökade i samband med de stora järnvägssatsningarna. Behoven tillgodosågs med lagen om byggande av järnväg.

5.2.5 Kommunal markanvändningsplanering

Kommunerna planlägger användning av mark och vatten i olika planer, för vilka det finns regler i plan- och bygglagen (1987:10). Enligt plan- och bygglagen skall varje kommun ha en aktuell *översiktsplan* som omfattar hela kommunen. I översiktsplanen skall kommunerna redovisa allmänna intressen och hur dessa skall beaktas i samhällsplaneringen. Det kan t.ex. handla om var bostäder, industrier och kommunikationer skall byggas och vilka naturområden som skall värnas. Översiktsplanen är inte bindande, men skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden. Om kommunen vill säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås inom ett område kan man anta *områdesbestämmelser*. Kommunen kan också anta *detaljplaner* för vissa områden där man vill reglera markanvändningen i detalj. Med stöd av en lagakraftvunnen detaljplan kan kommunen tvångsinlösa mark för allmänna ändamål, t.ex. för gator och parker. Flera kommuners planläggning kan samordnas genom *regionplaner*.

Det finns ett nära samband mellan vägplanering och kommunal markanvändningsplanering. Översiktsplanen är ett viktigt underlag i Vägverkets och Banverkets planeringsarbete, då den ger verken möjlighet att tidigt bedöma olika alternativs konsekvenser för allmänna intressen. En kommun kan också förbereda Vägverkets framtida planeringsprocess i en översiktsplan. Detta kan vara aktuellt exempelvis om investeringsplan saknas för ett för kommunen angeläget vägprojekt. Planeringsunderlaget motsvarar ofta innehållet i Vägverkets vägutredningar, där flera möjliga lokaliseringalternativ redovisas. Kommunen kan i sådana fall få hjälp med utredningsarbetet av Vägverket. Kommunen skall samråda med bl.a. länsstyrelsen innan kommunens fullmäktige kan anta översiktsplanen. Planen skall också ha varit utställd under minst två månader.

Den antagna översiktsplanen är inte juridiskt bindande. Genom att anta områdesbestämmelser kan kommunen dock avgöra en ny vägs sträckning. Även områdesbestämmelserna antas av kommunfullmäktige, men bestämmelserna kan överklagas ända till regeringen. En regeringsprövning av vägens sträckning i detta relativt tidiga planeringsskede kan öka säkerheten i den fortsatta projekteringen. Områdesbestämmelsernas rättsliga verkan gör att den planerade vägutbyggnaden kan delas in i etapper och att arbetsplanerna för de olika etapperna kan fastställas efter hand. Sedan den 1 januari

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

1999 skall regeringen pröva vissa vägprojekt i utredningsskedet även enligt väglagen.

Enligt 17 § väglagen behöver Vägverket inte ställa ut en arbetsplan för väg som är utsatt i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Enligt 16 § får samrådsförfarandet dessutom förenklas i ett sådant fall. Motsvarande lättnader finns inte i lagen om byggande av järnväg.

Boverket och Vägverket har utifrån tio exempel studerat kopplingen mellan vägutredningar och kommunernas översiktliga planering (Boverket 1994). Exempelen visar att planeringen enligt väglagen varit drivande i vissa fall och att kommunen då anpassat sina planer. I andra fall har man utnyttjat båda planeringsprocesserna. Vägplaneringen har ibland också uteslutande bedrivits med stöd av plan- och bygglagen. Vägverket och Boverket anger att det är viktigt att samordna vägplaneringen mellan kommunen och Vägverket så tidigt som möjligt i processen, gärna med en skriftlig överenskommelse som reglerar arbetsfördelningen mellan parterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Bilaga 1

6 Planeringsprocessen i praktiken

Detta kapitel bygger om inte annat anges på intervjuer med tjänstemän på Vägverkets och Banverkets regionkontor samt tjänstemän i länsstyrelserna.

Vägverkets och Banverkets regioner ansvarar för väghållningen respektive banhållningen i landet. Deras uppgift är att utreda, planera och leda projektering och byggande av vägar och järnvägar.

Länsstyrelserna har flera olika roller i Vägverkets och Banverkets planeringsprocess. De skall dels ställa samman och tillhandahålla planeringsunderlag samt samråda med verken, dels godkänna arbetsplanens och järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning samt yttra sig över arbetsplanen respektive järnvägsplanen. I arbetet med väg- och järnvägsplaneringen skall länsstyrelserna samverka med kommuner, statliga myndigheter och andra intressenter, samt samordna deras synpunkter på projekten. I arbetet skall länsstyrelserna utnyttja sin sektorsövergripande kompetens.

Vägverkets och Banverkets planeringsprocess kan, som tidigare nämnts, delas in i fyra olika delar: förstudie, vägutredning/banutredning, arbetsplan/järnvägsplan samt bygghandlingar. Före den 1 januari 1999 var endast arbetet med arbetsplanen/järnvägsplanen reglerat i lag. Nu gällande lagar omfattar även förstudie- och utredningsskedet.

Både länsstyrelserna och trafikverkens regioner försöker under våren 1999 hitta nya former för att hantera ärendena. Då de nya lagarna inte har tillämpats i någon större utsträckning är utgångspunkten i detta kapitel de rutiner som har tillämpats t.o.m. december 1998. I kapitlet beskrivs också hur kontakten mellan olika myndigheter har fungerat i planeringsprocessen.

I bilaga 1 görs en jämförelse av hur Vägverket och Banverket har hanterat miljöaspekter i två parallella projekt. I bilaga 2 redogörs för övriga studier inom området.

6.1 Planeringen steg för steg

Formerna för planeringsprocessen varierar mellan olika regioner, länsstyrelser och projekt. Det beror dels på att trafikverkens regioner och de olika länsstyrelserna arbetar relativt självständigt, dels på att varje projekt är unikt till sin karaktär.

6.1.1 Förstudie och utredning

När Vägverket eller Banverket har en idé om ett projekt tar man kontakt med berörd länsstyrelse för ett inledande möte. En kontaktperson utses på länsstyrelsen. Kontaktpersonen tillhandahåller planeringsunderlag och inhämtar synpunkter på projektet från statliga sektorsintressen, såväl inom som utom länsstyrelsen. I en del regioner utser Vägverket och Banverket samtidigt en projektledare som redan från förstudien får ansvar för projektet. Normalt upphandlar projektledaren konsulttjänst för uppdragets genomförande. I andra regioner finns särskilda avdelningar, där förstudier och vägutredningar/banutredningar tas fram. I dessa regioner tar projektledaren över ansvaret för projektet först i projekteringsskedet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

I större projekt kan referensgrupper knytas till Vägverkets och Banverkets utredningar. En referensgrupp kan bestå av representanter för länsstyrelser, kommuner, organisationer och byalag, samt utredare och konsulter. Syftet med en referensgrupp är dels att ta till vara kunskaper från myndigheter och politiker, dels att förankra de förslag som förs fram i utredningen. Om inte referensgrupper bildas samråder Vägverket och Banverket med berörda intressenter på annat sätt, t.ex. genom remisser eller möten. Samråd hålls i regel i alla utredningsskeden.

I mindre projekt gör i regel samma konsult samtliga utredningar, från förstudie till bygghandlingar. I större projekt görs en ny upphandling inför varje steg i planeringsprocessen. Normalt ingår det i konsultuppdraget att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Om projektet är förenat med svåra miljöfrågor kan en separat konsult anlitas för att göra miljökonsekvensbeskrivningen. De olika regionerna engagerar konsulter i olika omfattning. I många regioner upprättar konsulterna inte bara tekniska handlingar och miljökonsekvensbeskrivningar. De skriver även nyhetsbrev, bemöter markägarnas frågor på markägarsammanträden, sköter samråd m.m.

När konsulterna är färdiga med en förstudie eller utredning remitteras förslaget till bl.a. berörda länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna skall inhämta synpunkter från statliga sektorsintressen och väga samman dessa i ett samrådsyttrande, varefter Vägverket och Banverket fattar beslut om eventuell fortsatt projektering.

6.1.2 Arbetsplan och järnvägsplan

Vägverkets och Banverkets projektledare ansvarar för planerings- och projekteringsuppgifterna även i arbetsplaneskedet/järnvägsplaneskedet. Projektledarna upphandlar konsulttjänster för uppdragets genomförande. I Vägverkets och Banverkets regioner upplever man att det finns mellan fem och tio olika större konsultföretag som gör både arbetsplaner/järnvägsplaner och miljökonsekvensbeskrivningar. Utöver dessa finns en mängd mindre konsultföretag som används som underkonsulter. De mindre konsulterna har ofta specialiserad kompetens inom t.ex. miljöområdet.

Under projekteringen skall Vägverket och Banverket samråda med bl.a. markägare, kommuner och länsstyrelser. Ibland driver konsulterna samråds-kontakterna med länsstyrelserna. När en separat konsult anlitas för miljökonsekvensbeskrivningen tvingas länsstyrelserna i ett och samma ärende ha kontakt med flera olika konsulter.

När miljökonsekvensbeskrivningen är upprättad skall den sändas till berörd länsstyrelse för kvalitetsgranskning och godkännande. En uppfattning i länsstyrelserna är att kvaliteten på dokumenten i alltför hög grad är beroende av konsultens kompetens. Tjänstemän i länsstyrelserna anser att trafikverken borde ta mer ansvar för sin produkt.

Miljökonsekvensbeskrivningen handläggs av olika enheter i olika länsstyrelser. I vissa länsstyrelser handlägger miljöenheten ärendet, medan det kan vara plan- eller kommunikationsenhetens ansvar i andra länsstyrelser. Oberoende av vilken enhet som handlägger ärendet inhämtas i regel synpunkter från berörda funktioner i länsstyrelsen innan beslut fattas. Länsstyrelserna

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

godkänner oftast inte dokumentet direkt, utan kräver att Vägverket och Banverket gör kompletteringar.

Tjänstemän i vissa länsstyrelser tycker att det kan vara besvärligt att ta kontakt med Vägverket och Banverket i frågor om miljökonsekvensbeskrivningen. De upplever att det är svårt att få tag på rätt personer och att de ibland tvingas ställa sina krav om och om igen. Dessutom anser man att ansvarsfördelningen mellan verk och konsult ibland är oklar. Man efterlyser en ökad direktkontakt med Vägverket eller Banverket. En sådan skulle klargöra kontaktvägarna och underlätta en gemensam kunskapsuppbyggnad, anser man. Andra länsstyrelser uppger att man har byggt upp välfungerande rutiner för samarbete med Vägverket och Banverket.

Efter det att länsstyrelserna har godkänt en miljökonsekvensbeskrivning skall den ställas ut tillsammans med den aktuella arbetsplanen eller järnvägsplanen. Därefter skall respektive verk diskutera vägens eller järnvägens slutliga utformning med länsstyrelserna. Diskussionen skall utmynna i ett yttrande från länsstyrelserna. I drygt hälften av länsstyrelserna handläggs frågan om yttrande över arbetsplaner/järnvägsplaner av samma enhet som ärenden om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar. I övriga länsstyrelser är det vanligast att miljöenheten handlägger frågor om miljökonsekvensbeskrivningar, medan plan- eller kommunikationsenheten handlägger frågor om planerna. Om länsstyrelserna i yttrandet samtycker till regionens förslag skall regionen med eget yttrande överlämna planen till Vägverkets eller Banverkets huvudkontor för fastställelse. Annars går ärendet till regeringen.

Det är ovanligt att länsstyrelserna inte samtycker till Vägverkets och Banverkets planer i sina yttranden över projekten. Vägverket uppger att det rör sig om mindre än ett fall per år. Banverket uppger att länsstyrelserna inte någon gång varit oense med verket sedan lagen om byggande av järnväg trädde i kraft 1996.

Vissa länsstyrelser menar att de har bra samarbete med verken i projektens tidigare skeden, och därför har få synpunkter i slutskedet. Det finns dock en uppfattning i länsstyrelserna att det är svårt att av miljöskäl gå emot en arbetsplan så sent som i detta yttrande. Tjänstemännen upplever vad någon tjänsteman betecknade som en "moralisk låsning". Då man tidigare i processen har godkänt miljökonsekvensbeskrivningen känns det som om man i yttrandet inte kan åberopa projektets miljöpåverkan för att gå emot planen. Bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen skall dock endast avse kvaliteten på dokumentet. Det har emellertid hänt att Vägverket har lyckats få länsstyrelserna att samtycka till projekt som varit tveksamma från miljösynpunkt, bara för att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningen har varit bra.

Även om länsstyrelserna samtycker till en plan, har allmänheten rätt att överklaga Vägverkets och Banverkets fastställelsebeslut till regeringen. Enligt uppgift från Vägverket har ca 30 % av arbetsplanerna överklagats till regeringen de senaste två åren.

En genomgång av Regeringskansliets diarium visar att totalt 69 av Vägverkets och Banverkets planer överklagades till regeringen under 1997 och 1998. Under perioden fattade regeringen beslut i 46 av ärendena. Endast i tre

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

av dessa fall upphävde regeringen verkens beslut. Inget av dessa beslut för-
anleddes av miljöskäl⁸. Regeringen uppger i de flesta fallen, som skäl till
avslag, att det inte har ”framkommit några omständigheter som föranleder en
annan bedömning än den Vägverket gjort i det överklagade beslutet”.

Vägverket uppger att ca 30 % av de överklagade besluten har gått till Re-
geringsrätten enligt lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbe-
slut. I Regeringsrätten prövas om regeringen följt lagen när man fattat beslut.

**Fel! Okänt namn på
dokumentegenskap.:F
el! Okänt namn på
dokumentegenskap.F
el! Okänt namn på
dokumentegenskap.
Bilaga 1**

6.2 Myndigheternas syn på miljökonsekvensbeskrivningar

Miljökonsekvensbeskrivningar innehåller analyser av olika slags effekter
beroende på om de hör till en förstudie, vägutredning/banutredning eller
arbetsplan/järnvägsplan. I den översiktliga förstudien försöker man få en
uppfattning om vilka konflikter som är förknippade med ett eventuellt pro-
jekt. Det är särskilt viktigt att identifiera barriär- och fragmenteringseffekter,
som bara kan undvikas helt genom att ett område lämnas orört. I utrednings-
skedet analyseras effekter som kan undvikas genom rätt lokalisering av
vägen eller järnvägen. Dessa effekter är främst förändringar och störningar i
växter och djurs livsmiljöer. I projekteringsskedet skall analysen ligga till
grund för en miljöanpassad utformning av vägen eller järnvägen. Åtgärder
som staket, broar, djurpassager, dammar och planteringar kan vidtas för att
förebygga, begränsa och kompensera skador (Vägverket 1996 d och Banver-
ket 1996).

En miljökonsekvensbeskrivning är alltså inte bara ett dokument, utan även
en process. Processen skall påbörjas redan i förstudien och fortgå under hela
projektets gång. Den allmänna uppfattningen bland tjänstemän i Vägverket,
Banverket och länsstyrelserna är att miljökonsekvensbeskrivningar har varit
ett viktigt verktyg för att få miljöfrågor accepterade i planerings- och pro-
jekteringsprocessen. Miljökonsekvensbeskrivningarna har bidragit till en
tidig dialog mellan Vägverket, Banverket och länsstyrelserna. Tidiga och
återkommande samråd uppfattas av alla som en betydelsefull del i processen.

I väglagen, lagen om byggande av järnväg och i miljöbalken regleras bl.a.
syftet med en miljökonsekvensbeskrivning och vad en sådan skall innehålla.
Medan reglerna för de tidiga planeringsskedena har tillkommit nyligen har
de regler som avser arbetsplaneskedet och järnvägsplaneskedet funnits länge
och inte förändrats så mycket. Trots det råder det delade meningar både om
när en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i förhållande till planen
och om vilken roll en sådan beskrivning skall ha i projekteringsskedet.

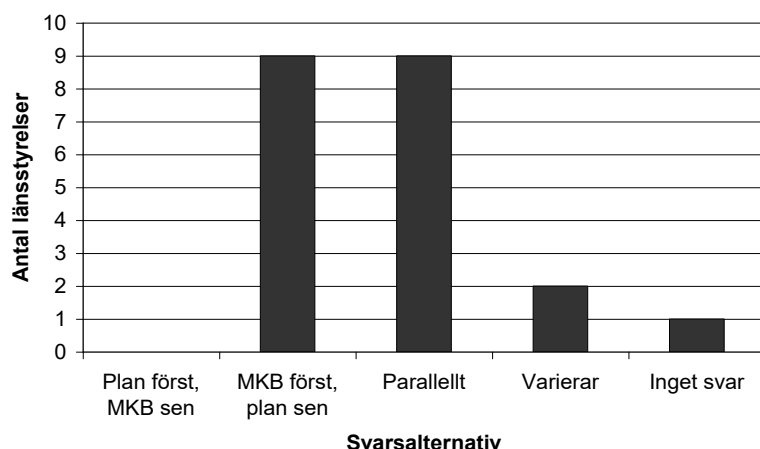
Tjänstemän i Vägverket och Banverket anser att arbetet med en miljökon-
sekvensbeskrivning är betydligt viktigare än själva dokumentet, och att ana-
lysen av miljöfrågor måste integreras i hela planeringsprocessen. Den miljö-
konsekvensbeskrivning som hör till en arbetsplan/järnvägsplan bör därför tas
fram parallellt med att planen upprättas. Dokumenten bör sedan justeras i

⁸ Näringsdepartementet påpekade den 21 september 1999 att regeringen av miljöskäl
upphävt en av Vägverkets arbetsplaner som faller inom ramen för revisorernas urval.
Det gäller förbifart Skene, delen Varbergsvägen, i Västra Götalands län. Ärendet
fanns dock inte med i det utdrag ur diariet som revisorerna fått del av.

förhållande till varandra allteftersom projektet utvecklas. Tanken är dels att man skall beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen när arbetsplanen/järnvägsplanen upprättas, dels att man i arbetsplanen/järnvägsplanen skall kunna följa beskrivningen av miljökonsekvenserna. Ibland gör man miljökonsekvensbeskrivningen före arbetsplanen/järnvägsplanen. Så kan vara fallet t.ex. då förutsättningarna för ett projekt är särskilt komplicerade. I vissa fall har miljökonsekvensbeskrivningen upprättats efter det att planen utformats. Vägverket förklarar detta med att större vägprojekt ofta har planerats under en längre tid, vilket innebär att förslaget kan ha vuxit fram innan den formella miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats.

Samtliga länsstyrelser har svarat på en enkät från revisorerna. I enkäten ställdes bl.a. frågan i vilken ordning Vägverket och Banverket brukar upprätta arbetsplanen/järnvägsplanen respektive miljökonsekvensbeskrivningen (frågan avsåg främst erfarenheterna från åren 1997 och 1998). Resultatet presenteras i figurerna nedan.

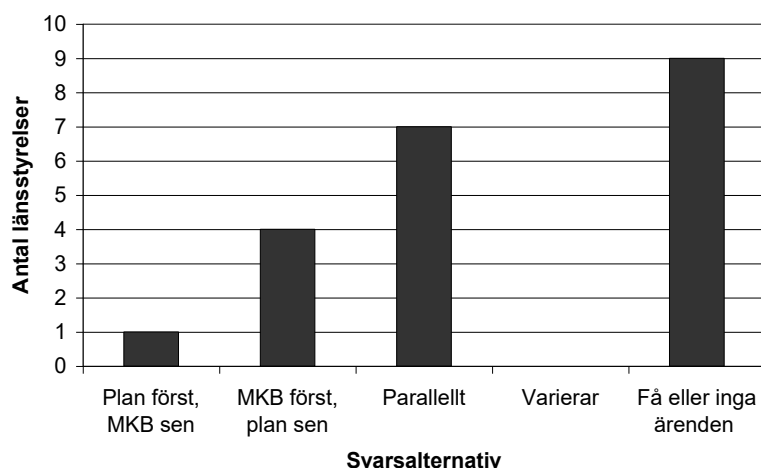
Figur 4. Länsstyrelsernas uppfattning om i vilken ordning Vägverket brukar upprätta arbetsplanen (plan) och tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (MKB).



Källa: Revisorernas enkätundersökning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Figur 5. Länsstyrelsernas uppfattning om i vilken ordning Banverket brukar upprätta arbetsplanen (plan) och tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (MKB).



Källa: Revisorernas enkätundersökning

Nästan hälften av länsstyrelserna svarar att Vägverket upprättar miljökonsekvensbeskrivningen först och arbetsplanen därefter. Lika många uppger att Vägverket upprättar dokumenten parallellt. När det gäller Banverkets arbete uppger de flesta av de länsstyrelser som haft ärenden från Banverket att miljökonsekvensbeskrivningen brukar upprättas parallellt med järnvägsplanen. Något färre länsstyrelser uppger att miljökonsekvensbeskrivningen brukar upprättas före planen.

Om arbetssättet varierar mellan Vägverkets och Banverkets olika regioner skulle de länsstyrelser som ligger inom en och samma region ha samma uppfattning. Denna hypotes bekräftas delvis i enkätsvaren.

I tre av Vägverkets sju regioner uppfattar de flesta länsstyrelser att Vägverket brukar upprätta miljökonsekvensbeskrivningen först och arbetsplanen därefter. I Vägverkets övriga regioner uppger de flesta länsstyrelser att Vägverket brukar upprätta miljökonsekvensbeskrivningen parallellt med arbetsplanen.

Banverket har inte byggt järnvägar i alla län under 1997 och 1998. Nio av länsstyrelserna har haft få eller inga ärenden från Banverket. I en av Banverkets fem regioner uppger de länsstyrelser som har haft ärenden från verket att Banverket brukar upprätta miljökonsekvensbeskrivningen först och järnvägsplanen därefter. Länsstyrelserna i de övriga regionerna ger mer blandade svar.

Enligt Vägverket och Banverket kan skillnader i arbetssättet bero på vilken projektledare som leder projektet samt på projektets karaktär. Länsstyrelserna kan också ha uppfattat processen på olika sätt, utan att arbetssättet skiljer sig åt mellan regionerna.

I enkäten uppmanades länsstyrelserna också att ange i vilken ordning de anser att arbetsplanen/järnvägsplanen och miljökonsekvensbeskrivningen bör

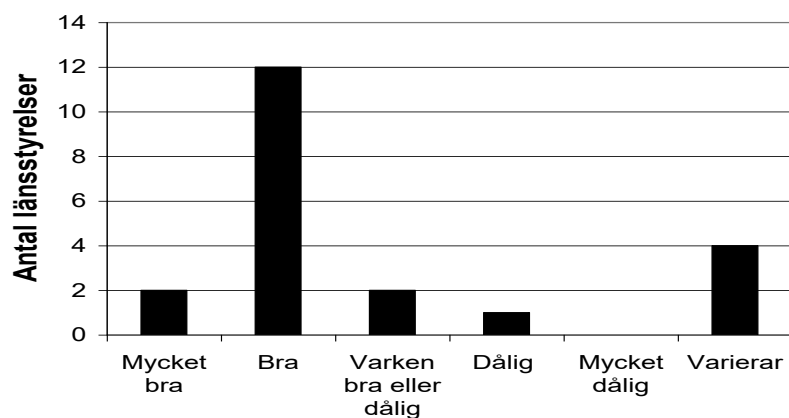
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

upprättas. Uppfattningen varierar mellan länsstyrelserna. 12 av de 21 länsstyrelserna i landet tycker, precis som Vägverket och Banverket, att en miljökonsekvensbeskrivning bör upprättas parallellt med arbetsplanen/järnvägsplanen. De övriga nio länsstyrelserna tycker att miljökonsekvensbeskrivningen bör göras först, så att den ligger till grund för arbetsplanen/järnvägsplanen. Även om man anser att miljökonsekvensbeskrivningen bör göras först så har man oftast ingenting emot att trafikverken påbörjar planarbetet innan miljökonsekvensbeskrivningen är helt klar. Man är dock kritisk till hanteringen då Vägverket och Banverket skickar in en miljökonsekvensbeskrivning till länsstyrelserna för godkännande först då arbetsplanen/järnvägsplanen är klar för utställning. Tjänstemän i länsstyrelserna anser att eventuella krav på kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen inte har något värde om de inte kan föranleda förändringar i arbetsplanen eller järnvägsplanen.

6.2.1 Miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet

I enkäten tillfrågades länsstyrelserna också om hur kvaliteten brukar vara på Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar. Resultaten presenteras i figurerna nedan.

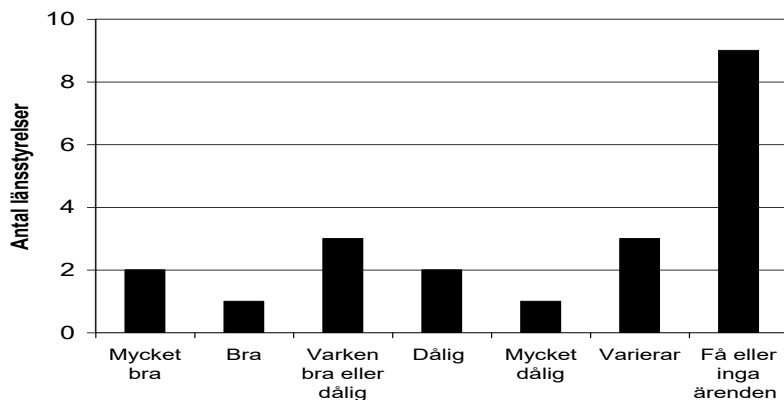
Figur 6. Länsstyrelsernas uppfattning om kvaliteten på Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar.



Källa: Revisorernas enkätundersökning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Figur 7. Länsstyrelsernas uppfattning om kvaliteten på Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar.



Källa: Revisorernas enkätundersökning

Figuren visar att länsstyrelserna i regel tycker att Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar håller högre kvalitet än Banverkets. De flesta länsstyrelser tycker att Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar är bra. En länsstyrelse uppger att kvaliteten brukar vara dålig. De som tycker att kvaliteten varierar konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningarna ibland har stora brister. Länsstyrelserna uppger att kvaliteten kan variera både mellan olika miljökonsekvensbeskrivningar och inom en och samma miljökonsekvensbeskrivning. Vissa sakområden kan behandlas otillräckligt i annars bra beskrivningar. Länsstyrelserna nämner som exempel att analyserna av vägens påverkan på kulturmiljön ofta är bristfälliga. Andra vanliga brister är att överväganden vad gäller alternativa miljöåtgärder samt uppföljningsförslag saknas.

Länsstyrelsernas uppfattning om kvaliteten på Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar är mer varierande. Uppfattningen är relativt jämnt fördelad mellan svarsalternativen. Det finns inget samband mellan kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna och Banverkets olika regioner. Länsstyrelser inom en och samma region har olika uppfattningar om kvaliteten.

Att Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar ibland håller sämre kvalitet kan bero på att verkets regioner har mindre erfarenhet av att hantera miljöaspekter i samband med investeringar. Banverkets investeringsverksamhet har varit mer begränsad än Vägverkets, samtidigt som man inte under lika lång tid har arbetat enligt en lagstiftning med krav på miljökonsekvensbeskrivningar, samråd och extern förankring.

Variationer i kvaliteten på Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar kan enligt verken bl.a. bero på projektledarnas intresse för miljöfrågor och på projektens karaktär. Hanteringen av större projekt utgör ofta "skolexempel", medan miljökonsekvensbeskrivningar för mindre projekt "görs med vänsterhanden". Länsstyrelserna uppger att kvaliteten också beror på konsulternas kompetens. Tjänstemän i Vägverket upplever på motsvarande sätt att de kompetensområden som kontaktpersonerna på länsstyrel-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

serna företräder ofta får större utrymme än andra områden i länsstyrelsernas synpunkter och krav. Skillnaden i länsstyrelsernas uppfattning av kvaliteten kan även bero på att länsstyrelserna har olika syn på vad bra kvalitet är. Både Vägverket, Banverket och länsstyrelserna är medvetna om att alla länsstyrelser inte ställer lika hårda krav på kvaliteten.

6.3 Miljökonsekvensbeskrivningarnas betydelse

En godkänd miljökonsekvensbeskrivning skall fogas till arbetsplanen eller järnvägsplanen. Därefter skall dokumenten behandlas tillsammans; vid utställelsen, vid länsstyrelsernas yttrande samt vid verkens eller regeringens fastställelse. Det finns emellertid en klar skillnad mellan dokumenten. Miljökonsekvensbeskrivningen är ett beslutsunderlag, där olika tänkbara skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder skall diskuteras. Av arbetsplanen skall det tydligt framgå vilka av de åtgärder som är upptagna i miljökonsekvensbeskrivningen som avses genomföras och motiven till att dessa anses tillräckliga (Vägverkets föreskrifter 1993:14). Enligt uppgift från Vägverkets huvudkontor innebär det att åtgärderna inte bara skall vara markerade i arbetsplanernas kartor, utan även återges i planernas beskrivande text. I regionerna finns dock en uppfattning att det räcker med att redovisa föreslagna miljöåtgärder i planernas kartor och ritningar.

Det som står angivet i en arbetsplan eller järnvägsplan blir juridiskt bindande när planen vinner laga kraft. När vägen eller järnvägen sedan byggs får endast oväsentliga avvikelser från den fastställda planen göras (20 § väglagen, 2 kap. 11 § lagen om byggande av järnväg).

Inom ramen för revisorernas granskning har 20 av Vägverkets arbetsplaner (sluppmässigt utvalda bland totalt ca 200 planer) och samtliga Banverkets järnvägsplaner (4 st) som under 1997 och 1998 har fastställts och vunnit laga kraft studerats. Varje plan har jämförts med den miljökonsekvensbeskrivning som hör till planen. Studien visar att det i Vägverkets och Banverkets planer ofta är svårt att se vilka miljöåtgärder som verken har för avsikt att genomföra.

I många planer tar man endast upp en mycket liten del av de åtgärder som diskuterades i miljökonsekvensbeskrivningen. I de flesta planerna är det många miljöåtgärder som inte följs upp. Inte i några planer framgår det varför de åtgärder som inte finns med har avfärdats eller varför de åtgärder som tas upp i planerna anses tillräckliga.

I vissa arbetsplaner är beskrivningen av miljöaspekter och miljöåtgärder i stort sett identisk med miljökonsekvensbeskrivningen. Även då är det svårt att veta vilka av åtgärderna som Vägverket avser att genomföra.

Arbetsplanernas och järnvägsplanernas beskrivning av miljökonsekvenser och miljöåtgärder är generellt mycket kort. Många är bara på några få sidor, där samråd, kostnader/finansiering, bakgrund och tidigare beslut och utredningar upptar en stor del. I planerna hänvisar man ofta till miljökonsekvensbeskrivningen för vidare beskrivning av åtgärdernas utformning och projektets miljökonsekvenser.

Beskrivningen av miljökonsekvenser och miljöåtgärder ges ungefär lika stort utrymme i Vägverkets arbetsplaner som i Banverkets järnvägsplaner.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Vissa av Vägverkets regioner ger miljöaspekter mindre utrymme i planerna än andra.

Vägverket och Banverket är medvetna om att det ofta finns en brist i kopplingen mellan miljökonsekvensbeskrivning och arbetsplan/järnvägsplan. En vanlig förklaring till att miljöåtgärderna inte anges är att planerna ofta betraktas som dokument som främst reglerar markåtkomsten. Många miljöåtgärder uppges därför inte vara lämpliga att hantera i planerna.

Vissa tjänstemän anser att det t.o.m. kan vara en nackdel att i arbetsplanen ange vilka miljöåtgärder man tänker genomföra. Omständigheterna kring ett projekt kan hinna förändras innan vägen skall börja byggas, vilket kan medföra att de miljöåtgärder som man i arbetsplanen förbundit sig att vidta hinna bli inaktuella. Därför avstår man helt från att diskutera miljöåtgärder i planen. I andra fall kan Vägverket och Banverket begränsa sig till att i planerna ange högsta tillåtna nivåer för buller, vibrationer och andra effekter. De konkreta åtgärderna bestäms i stället då bygghandlingarna upprättas. Många av de miljöåtgärder som beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningarna prövas således aldrig formellt.

Enligt tjänstemän i länsstyrelserna finns det ytterligare en möjlig förklaring till att miljöåtgärder sällan diskuteras i planerna. Vägverket upphandlar i regel *godkända* miljökonsekvensbeskrivningar av konsulterna, vilket kan få till följd att konsulterna har för lite kontakt med trafikverkens projektledare under arbetets gång. Det kan i sin tur medföra att miljöfrågorna inte integreras tillräckligt väl i arbetsplaneprocessen. Det finns därför risk för att de förslag till åtgärder som anges i miljökonsekvensbeskrivningen inte följs upp i arbetsplanen eller i de efterföljande bygghandlingarna.

Tjänstemän i länsstyrelserna anser att bristen på överensstämmelse mellan miljökonsekvensbeskrivning och plan kan tyda på att verken inte förstår vad som står i miljökonsekvensbeskrivningen. En annan uppfattning är att verken ibland medvetet för över känsliga frågor från arbetsplanen och järnvägsplanen till bygghandlingarna för att slippa länsstyrelsernas kritik. Entreprenören kan i byggskedet t.ex. få ta ställning till viktiga materialhanteringsfrågor, vilka enligt länsstyrelserna borde ha diskuterats redan i miljökonsekvensbeskrivningen. Vägverket och Banverket vill å sin sida inte specificera alla detaljer i projektet för noggrant innan någon entreprenör har upphandlats. Man vill inte begränsa konkurrensen mellan entreprenörerna.

Vägverket uppger att de miljöåtgärder som diskuteras i planeringsprocessens olika skeden inte alltid följs upp ens i bygghandlingarna. Verket har därför under våren 1999 tagit initiativ till ett projekt som syftar till att fastställa rutiner för att reglera att miljöåtgärder som utlovats tidigare i processen verkligen förs över till bygghandlingarna. I oktober 1999 skall ett förslag till handbok om miljöhänsyn under byggtiden vara färdigt (Vägverket 1999 a).

Entreprenörer kan under upphandlingen lämna in sidoanbud, där man på någon eller några punkter frångår den specifikation som Vägverket utgår från i upphandlingen (bl.a. bygghandlingarna). Sidoanbuden kan gälla olika slags ändringar, allt från att entreprenören vill använda en annan typ av räcke till ett helt nytt förslag till brokonstruktion. Den nya vägen eller järnvägen behöver därför inte nödvändigtvis byggas på det sätt som anges i bygghandling-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

arna. Den slutliga versionen av projektet fastställs således inte förrän entreprenören är upphandlad och kontraktet är skrivet.

6.4 Länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen

Vägverket och Banverket ser länsstyrelsernas medverkan som ett viktigt inslag i planeringsprocessen. Länsstyrelserna skall bl.a. tillhandahålla underlag till Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar. Det gäller sådant planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet (6 kap. 12 § miljöbalken). En del länsstyrelser upplever denna uppgift som tidsödande. Man uppger dock att arbetet kommer att underlättas framöver, då alltmer material kommer att konverteras till digital form och kan överföras via Internet. En vanlig uppfattning är att Vägverkets och Banverkets konsulter i alltför hög grad bygger sina miljökonsekvensbeskrivningar på befintligt underlag. Dessutom litar många konsulter på att länsstyrelserna tar fram tillräckligt material inom de områden där konsulterna själva inte har kompetens (t.ex. kulturmiljö). Detta medför extra arbete för länsstyrelserna, som hellre skulle se att konsulterna anlitate underkonsulter (t.ex. länsmuseer) för att kompensera sina kompetensbrister. Tjänstemän i länsstyrelserna anser att det är viktigt att de är pådrivande i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen. Det får dock inte gå så långt så att länsstyrelserna tar över Vägverkets och Banverkets ansvar för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningarna, menar man.

En länsstyrelse påpekar att länsstyrelserna skulle kunna bli bättre på att i ett tidigt skede uppmärksamma var kunskapsluckor finns. Det skulle ge Vägverket och Banverket bättre möjligheter att genomföra speciella studier och inventeringar. En annan länsstyrelse påpekar att förutsättningarna för att den typen av behov skall komma fram tidigt i processen förbättrades vid årsskiftet 1999, då de nya reglerna om tidigt samråd infördes i väglagen (1971:948) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649).

En annan viktig uppgift för länsstyrelserna är att samordna synpunkter från statlig verksamhet och samråda med trafikverken. Många länsstyrelser uppger att de har mycket gott samarbete med Vägverket och Banverket. En del av Vägverkets och Banverkets kontakter med varandra går också genom länsstyrelserna. Länsstyrelsernas synpunkter upplevs därför som mycket värdefulla i processen. En länsstyrelse upplever att det finns risk för att länsstyrelsernas formella roll i planeringsprocessen gör att konsulterna inriktar sig alltför mycket på kontakter med dem, och glömmer bort andra viktiga kontakter, t.ex. med kommuner och allmänhet.

Länsstyrelserna skall också granska och godkänna verkens miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt uppgift från Vägverket infördes kravet på godkännande vid en tid då Vägverket och Banverket i stort sett saknade kompetens i miljöfrågor. När lagarna utformades ansåg man därför att det krävdes ett externt intyg om miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet för att processen skulle upplevas som tillförlitlig. Både länsstyrelserna och Vägverket anser att samspelet mellan myndigheterna har bidragit till att processen hela tiden har utvecklats och förbättrats. Sedan Vägverket och Banverket började arbeta med miljökonsekvensbeskrivningar har deras kunskap om miljöfrågor

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Bilaga 1

ökat. Fortfarande ses dock kravet på godkännande som en naturlig del i planeringsprocessen, både av Vägverket och Banverket.

Länsstyrelsernas godkännande anses vara viktigt för kvaliteten, både vad gäller dokumentet och processen. Många i Vägverket och Banverket upplever också den externa kontrollen som en trygghet. Med ett klartecken att beslutsunderlaget är komplett tycker tjänstemännen i trafikverken att det känns lättare att fatta beslut. Vidare tror man att planen blir lättare accepterad av andra intressenter, om miljökonsekvensbeskrivningen har godkänts av en länsstyrelse.

Tjänstemän i Vägverket och Banverket tror inte att de i praktiken skulle ta mindre hänsyn till miljön om kravet på godkännande togs bort. Man anser dock att en sådan förändring skulle vara förenad med vissa risker; miljökonsekvensbeskrivningarna kanske inte skulle bli klara i tid och innehållet i och kraven på miljökonsekvensbeskrivningarna kanske skulle förändras över tiden.

Länsstyrelserna skall slutligen avge ett yttrande över varje arbetsplan och järnvägsplan innan planerna kan fastställas. Trots att Vägverkets och Banverkets redovisning av miljöåtgärder i planerna ofta är ofullständig går länsstyrelserna sällan emot verkens planer i yttrandet (se vidare kap. 6.1 och 6.3).

6.4.1 Sammanställning av länsstyrelsernas handläggningstider

Inom ramen för revisorernas granskning har länsstyrelsernas handläggning av ärenden om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar från Vägverket och Banverket under 1997 och 1998 undersökts. Under de båda åren inkom och godkändes ca 454 miljökonsekvensbeskrivningar från Vägverket och ca 34 från Banverket. Antalet ärenden var jämnt spridda över åren. Spridningen av ärenden mellan olika länsstyrelser var stor. Vissa länsstyrelser hade mindre än fem ärenden under ett år, medan andra hade över 20. Länsstyrelsernas handläggningstid, från det att anhängan om godkännande registrerades hos länsstyrelsen till det att miljökonsekvensbeskrivningen godkändes, varierade kraftigt mellan olika ärenden och olika länsstyrelser. Länsstyrelserna handlade de flesta miljökonsekvensbeskrivningarna på två till fyra månader. Många ärenden tog dock inte längre tid än en dag, medan andra godkändes först efter ett år. Denna tid motsvarar inte länsstyrelsernas totala resursinsats i ett projekt. Enligt en länsstyrelse brukar ett projekt med samråd, diskussioner, beredningar, besiktningar m.m. pågå i mellan fyra och fem år.

Länsstyrelserna uppger flera orsaker till att handläggningstiden för godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar varierar. Omfattningen på projektet och ärendets komplexitet spelar stor roll. Om flera olika sakområden inom länsstyrelsen berörs tar handläggningen längre tid, eftersom alla skall granska miljökonsekvensbeskrivningen. Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningen påverkar också handläggningstiden. Är kvaliteten dålig krävs flera kompletteringsomgångar, vilket drar ut på tiden. Kvaliteten anses bl.a. bero på projektledarnas och konsulternas kompetens. En annan faktor är vilken prioritet ärendet har hos Vägverket och Banverket. Länsstyrelserna anpassar ibland sin handläggning till den tidsram som respektive verk satt

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

upp för projektet. Länsstyrelsernas resurser påverkar också handläggningstiden. När länsstyrelserna har hög arbetsbelastning och otillräckligt med personal tar det längre tid.⁹ Vidare uppges handläggningstiden bero på länsstyrelsernas interna samarbete; hur snabbt andra enheter i länsstyrelsen lämnar sina synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelserna uppger också att antalet samråd tidigare i processen påverkar handläggningstiden. Om Vägverket och Banverket har många överläggningar med berörd länsstyrelse innan miljökonsekvensbeskrivningen lämnas in för godkännande blir handläggningstiden kortare i godkännandeskedet. Länsstyrelsernas totala resursinsats i projektet påverkas dock inte nödvändigtvis.

Enligt länsstyrelserna medför de lagar som trädde i kraft den 1 januari 1999 ett mer formaliserat och omfattande arbete med miljökonsekvensbeskrivningarna. Man räknar med att mängden ärenden kommer att öka väsentligt under 1999. Vidare förväntar man sig att kraven kommer att bli högre och att ärendena kommer att ta längre tid. Många länsstyrelser uttrycker ett behov av ökade resurser för att klara den tyngre arbetsbelastningen. Även många av Vägverkets och Banverkets regioner är tveksamma till om länsstyrelserna har tillräckliga resurser för att ärendena skall kunna hanteras på ett smidigt sätt.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Formerna för planeringsprocessen varierar mellan olika regioner och länsstyrelser. I en del regioner fungerar planeringsprocessen smidigare än i andra. Miljöaspekterna behandlas inte heller likadant i alla regioner. Vissa problem återkommer dock i de flesta regionerna.

Vägverket och Banverket upphandlar i regel konsulter till de olika utredningar som föregår ett beslut om en ny väg eller järnväg. Enligt tjänstemän i länsstyrelserna får konsulterna ofta stor handlingsfrihet. Kompetensen varierar mycket mellan de olika konsulter som gör miljökonsekvensbeskrivningarna. Länsstyrelserna tycker att det är viktigt att vara pådrivande och ställa höga krav på miljökonsekvensbeskrivningarna. När konsulterna inte har tillräckliga kunskaper blir det ibland länsstyrelsernas uppgift att ta fram kompletterande material. Länsstyrelserna tycker att konsulterna i högre grad bör anlita underkonsulter samt göra egna undersökningar och inventeringar. Man tycker också att Vägverket och Banverket i högre grad bör ta ansvar för sina produkter.

Några länsstyrelser vill ha en tydligare kontakt direkt med trafikverken. Det skulle effektivisera hanteringen, klargöra ansvarsförhållandena och gynna en gemensam kunskapsuppbyggnad, tror man. Andra länsstyrelser uppger att de redan har ett mycket gott samarbete med trafikverken. Framför allt nämns att man har byggt upp välfungerande rutiner med Vägverket.

⁹ Vid en intervju har det framkommit att en länsstyrelse, i syfte att förkorta handläggningstiden, har låtit Vägverket finansiera en av handläggarna på länsstyrelsen. Denna handläggare har enligt uppgift enbart arbetat med att granska Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar.

Processen uppges ha utvecklats och förbättrats hela tiden sedan Vägverket 1987 började arbeta med miljökonsekvensbeskrivningar.

Det finns olika uppfattningar om när den miljökonsekvensbeskrivning som hör till en arbetsplan eller järnvägsplan skall upprättas. Vägverket och Banverket tycker att miljökonsekvensbeskrivningen bör upprättas parallellt med planen. Man menar att miljökonsekvensbeskrivningen både skall vara ett underlag till planen och en beskrivning av de miljökonsekvenser som följer av planen. Många länsstyrelser har samma åsikt som trafikverken. Över 40 % av länsstyrelserna anser dock att en miljökonsekvensbeskrivning bör upprättas före planen. De menar att beskrivningen i huvudsak skall vara ett underlag till arbetsplanen/järnvägsplanen. Viss kännedom om planen är dock en förutsättning för att miljökonsekvensbeskrivningen skall ge relevant information. I praktiken arbetar Vägverket och Banverket efter båda synsätten, även om det uppges vara vanligast att miljökonsekvensbeskrivning och plan upprättas parallellt.

Länsstyrelserna skall kvalitetskontrollera och godkänna Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar innan verken kan ställa ut planerna för granskning. Ofta kräver länsstyrelserna att miljökonsekvensbeskrivningarna kompletteras innan de godkänner dokumenten. Länsstyrelserna anser att kvaliteten på Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar brukar vara bra. Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar får sämre betyg.

Efter det att planerna varit utställda skall länsstyrelserna yttra sig över verkens slutliga förslag till plan. I planerna skall verken ange vilka av de miljöåtgärder som är upptagna i miljökonsekvensbeskrivningen som skall genomföras och motivet till att dessa anses räcka.

Redovisningen av miljöåtgärder i Vägverkets och Banverkets planer är ofta ofullständig. Det är många gånger oklart vilka åtgärder som verken har för avsikt att vidta. Många miljöåtgärder följs inte upp i planerna. Motivet till varför åtgärderna har avfärdats framgår sällan. Inte heller anges motiv till varför de åtgärder som tas upp i planerna anses tillräckliga.

När miljöåtgärderna inte redovisas i planerna finns risk för att miljöfrågorna glöms bort under processens gång. Då har kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna ingen betydelse.

Det är ovanligt att länsstyrelserna inte samtycker till trafikverkens förslag. Många länsstyrelser uppger att man har konstruktiva samråd med verken tidigare i processen och att man därför inte har några synpunkter i slutskedet. Andra länsstyrelser upplever att det är svårt att ta upp miljöaspekter och framföra kritiska synpunkter på projektet i detta skede, när man tidigare godkänt projektets miljökonsekvensbeskrivning. Med detta resonemang behöver Vägverket och Banverket i praktiken inte ta hänsyn till miljön, om man i sin miljökonsekvensbeskrivning belyst alla miljöeffekter tillfredsställande.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

7 Uppföljning av miljöeffekter

De bestämmelser som finns i lagarna om väg- och järnvägsinvesteringar reglerar endast hur miljöaspekter skall hanteras innan vägen eller järnvägen byggs. Det ställs inga krav på uppföljning, varken i byggskedet eller efter det att vägen eller järnvägen tagits i drift. I miljöbalken anges dock att alla som vidtar åtgärder som omfattas av miljöbalkens bestämmelser skall följa upp hur verksamheten påverkar miljön. Verksamhetsutövarna skall vidare vidta de åtgärder som behövs för att miljöbalkens regler, domar, beslut m.m. skall följas (2 kap. 2–3 §§, 26 kap. 19 § miljöbalken). Vägverket och Banverket har fastställt egna rutiner för hur uppföljning av miljöaspekter skall bedrivas i olika skeden. Dessa rutiner beskrivs nedan.

7.1 Flera motiv till uppföljning

Vägverket och Banverket ansvarar för miljöpåverkan i den egna verksamheten oavsett om arbetet utförs i egen regi eller av externa entreprenörer. Det finns därför anledning för Vägverket och Banverket att följa upp och kontrollera att entreprenörerna i sitt arbete verkligen följer de krav på miljöhänsyn som verken ställer. Genom uppföljning kan man dessutom säkerställa att de miljöåtgärder som anges i t.ex. miljökonsekvensbeskrivningen och arbetsplanen eller järnvägsplanen verkligen genomförs.

Uppföljningar av vägar och järnvägar som har tagits i drift kan ha olika syften. Man kan vara intresserad av att kontrollera att objekten har byggts efter planerna och att tillräckliga miljöåtgärder har vidtagits. Man kan också vilja kontrollera hur träffsäkra de förutsägelser om objektets miljöpåverkan som gjordes i miljökonsekvensbeskrivningen är.

Den samlade kunskapen om hur miljön fungerar är inte tillräcklig för att alla skadliga konsekvenser skall kunna förutses (Andersson, H. E. B. red. 1997). Exempelvis är effekterna av påverkan på natur- och kulturvärden och förändringar av resandeströmmar svåra att förutse. Uppföljningar kan ge erfarenheter som kan utnyttjas till att förbättra bedömningsmetoderna. I en publikation utgiven av Väg- och transportforskningsinstitutet (Folkesson, L. 1996) erinras om det stora värde uppföljning av ett vägbygges miljökonsekvenser har för erfarenhetsåterföringen. Även Vägverket och Banverket uppger att det är viktigt att följa upp bedömningar av ekologiska effekter för att få mer kunskap (Vägverket 1996 d och Banverket 1996). Ytterligare ett motiv till uppföljning är att man vid osäkerhet kan vilja avvakta utvecklingen innan man väljer vilka åtgärder som skall vidtas. Uppföljningen kan då ge underlag för en bedömning av vilka insatser som behövs.

Uppföljningsåtgärder kan alltså vara aktuella i olika skeden av arbetet med vägen eller järnvägen. Dokumentation *före* väg- eller järnvägsbygget kan krävas för att få ett referensmaterial om situationen före utbyggnaden. *Under* byggtiden kan fortlöpande kontroll krävas för att miljöanpassningen i genomförandeskedet skall säkras. *Efter* färdigställandet av projektet kan det vara nödvändigt att kontrollera att planerade åtgärder är vidtagna och att undersöka om åtgärderna fått avsedd verkan. På så sätt kan korrigerande

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

åtgärder sätts in i efterhand och värdefulla erfarenheter vinnas inför kommande projekt.

7.2 Regler och krav på uppföljning

7.2.1 Nya krav på uppföljning under byggtiden

Vägverket och Banverket har under 1998 och 1999 infört miljökrav vid upphandling av entreprenörer samt regler och rutiner för uppföljning och kontroll av de miljöeffekter som kan uppkomma i byggskedet.

Vägverket har tagit fram generella regler för kvalitetssäkring av entreprenader. Reglerna skall tillämpas vid upphandling av entreprenader fr.o.m. 1999. Syftet är att försäkra sig om att Vägverkets leverantörer uppfyller de krav som verket ställer på sin egen verksamhet (Vägverket 1998 d). Enligt reglerna skall varje leverantör ha en kvalitetsplan. I kvalitetsplanen skall olika personers ansvar och befogenheter redovisas. Leverantörerna skall också redovisa rutiner för bl.a. hur konstruktionen och processen skall styras, hur kritiska arbetsmoment skall genomföras och hur avvikelser skall hanteras. Även rutiner för upprättande av kontrollprogram skall anges. Leverantörerna har eget ansvar för sin kvalitetssäkring. De skall göra interna revisioner av sina processer och produkter, i syfte att påvisa att kvalitetsplanen efterlevs och att planen är lämplig och effektiv för arbetet. Revisionerna skall göras av personal som är oberoende av dem som har direkt ansvar för det arbete som utförs.

Vägverket kan på olika sätt kontrollera att leverantörerna uppfyller ställda krav. Man kan bl.a. gå igenom leverantörernas kvalitetsdokument, övervaka leverantörernas egenkontroll samt på plats kontrollera vilka rutiner entreprenörerna tillämpar i byggnadsprojekten.

Förutom det generella kravet på kvalitetssystem har Vägverket fastställt miljökrav som skall gälla vid alla entreprenadupphandlingar (Vägverket 1998 e). Det handlar om krav på miljöutbildning, krav på produkthantering och krav på motorfordon och arbetsmaskiner. Vägverket tillämpar bl.a. en speciell ersättningsmodell för entreprenörernas användning av tunga lastbilar och arbetsfordon (se informations-

Vägverkets ersättningsmodell för tunga lastbilar och arbetsfordon

Vägverket tillämpar fr.o.m. 1999 en ersättningsmodell som innebär att entreprenörerna får mer betalt för sina transporter om de använder miljövänliga fordon. Modellen bygger på tre miljöklasser. Fordonen delas in i grön, gul eller röd klass. Den gula gruppen utgör Vägverkets anbudspris. För fordon i den gröna klassen utbetalar Vägverket en bonus på mellan 20 och 40 kr per timme, beroende på vilken typ av fordon det rör sig om. För fordon i den röda gruppen görs ett avdrag på mellan 20 och 35 kr per timme. Entreprenören kan under byggtiden fritt använda maskiner från de olika grupperna. Bonus och avdrag får entreprenören efter verkligt utnyttjande av maskinerna.

Källa: Vägverket 1998 e

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

ruta) för att uppmuntra investeringar i säkrare och miljövänligare fordon och maskiner.

Banverket har på eget initiativ upprättat miljökontrollprogram för vissa projekt sedan 1997. Miljökontrollprogrammen har två syften – dels att underlätta informationsöverföringen mellan de olika skedena i planerings- och byggprocessen, dels att vara underlag för kontroll av projektets miljöpåverkan. Tanken är att miljökontrollprogrammen skall upprättas tidigt i ett projekt, användas och utvecklas under hela processen och så småningom bli underlag för ett avvecklingsprogram. I kontrollprogrammet skall de förslag till miljöåtgärder som presenteras i ett projekts olika skeden anges. Det kan handla om åtgärder som föreslagits i miljökonsekvensbeskrivningen och krav som fastställts av miljödomstol i samband med att tillstånd givits för t.ex. ett bro- eller tunnelbygge. Programmet skall fungera som en checklista för Banverket och entreprenören. I varje skede, från projektering till avveckling, skall man utifrån programmet kunna kontrollera vilka åtgärder som skall vidtas. När en åtgärd har vidtagits skall detta prickas av i kontrollprogrammet, så att man kan följa vilken hänsyn som har tagits till olika miljöfaktorer genom hela projektet. Miljökontrollprogram upprättas endast för projekt som kan medföra stor miljöpåverkan. Länsstyrelser och kommuner kan kräva program för vissa projekt. De kommer då överens med Banverket om vilka aspekter som är intressanta att följa upp.

Banverket har vidare infört regler för miljösäkring av byggproduktion som i grova drag motsvarar Vägverkets regler för kvalitetssäkring av entreprenader. Banverket har sammanställt ett antal krav som skall gälla vid upphandling av entreprenör och vid genomförande av verkets entreprenadavtal. Kraven gäller bl.a. produkthantering, maskiner, drivmedel, avfallshantering, organisation, utbildning, processstyrning och kontroll. Banverket skall alltid samråda med kommuner och länsstyrelser om vilka ytterligare miljökrav som kan vara aktuella för ett specifikt projekt. Till skillnad från miljökonsekvensbeskrivningen, som främst syftar till att beskriva konsekvenserna efter det att en anläggning har tagits i drift, omfattar miljösäkringen enbart miljöaspekter vid byggande.

Entreprenörerna skall till sitt anbud bifoga en översiktlig miljöplan som visar hur Banverkets miljökrav kan tillgodoses och vilka förebyggande åtgärder som skall vidtas under byggtiden. När upphandlingen har avslutats skall entreprenören komplettera och uppdatera planen. Banverket skall fastställa miljöplanen, efter det att samrådsyttranden har inhämtats från berörda länsstyrelser och kommuner. Under byggtiden skall entreprenören fortlöpande kontrollera sin verksamhet. Banverket har rätt att ta del av resultatet av egenkontrollen. Länsstyrelser, kommuner och Banverket har också rätt att kontrollera konstruktion, byggande, tillverkning och installation när de önskar (Banverket 1998 c).

Ett par av Banverkets regioner har tagit fram särskilda rutiner för kontroll av entreprenörens arbete. Denna kontroll organiseras som revision av projekten från bl.a. miljö- och kvalitetssynpunkt. Revisionerna skall genomföras av för ändamålet utbildad personal inom Banverket. Miljörevisorerna skall bl.a. göra intervjuer och observationer på bygget. Vid allvarliga avvikelser från gällande krav, beskrivningar, standarder eller lagar är det meningen att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

åtgärdsplaner skall upprättas och att avvikelserna omedelbart skall korrigeras (Banverket 1999 b). Enligt Banverket skall alla regioner ha tagit fram rutiner för revision senast år 2000 eller 2001.

7.2.2 Riktlinjer och föreskrifter för uppföljning av färdiga projekt

I Vägverkets och Banverkets planeringshandböcker och särskilda föreskrifter finns kortfattade riktlinjer för uppföljning av miljöeffekter efter det att vägen eller järnvägen tagits i drift. Där anges att uppföljningsbehovet skall diskuteras i arbetsplanens och järnvägsplanens miljökonsekvensbeskrivning. Vidare ges vissa riktlinjer för hur ett eventuellt uppföljningsprogram kan se ut. Enligt Vägverkets handbok för miljökonsekvensbeskrivningar skall uppföljningar inte göras slentrianmässigt, utan att särskilt behov finns. Omfattningen och innehållet skall styras av vad som är viktigt och problematiskt i det enskilda fallet. Uppföljningsprogrammet skall, när det bedöms som nödvändigt, upprättas i samband med bygghandlingarna.

Hösten 1999 skall Vägverket ge ut en ny handbok som skall innehålla tydligare råd för uppföljningsprogram. Handboken skall rikta sig både till projektledare, de som upprättar miljökonsekvensbeskrivningar och de som upprättar uppföljningsprogram. Även Banverket uppger att uppföljningsverksamheten kommer att regleras tydligare i den kommande planeringshandboken, som skall vara färdig vid halvårsskiftet 1999.

7.3 Erfarenheter

7.3.1 Uppföljning under byggtiden

Vägverkets regler och krav som gäller entreprenörernas hantering av miljöfrågor i byggskedet har tillämpats sedan januari 1999. Erfarenheterna har utvärderats vid ett mindre seminarium med deltagare från Vägverket, entreprenörerna och andra parter som berörs av reglerna. Samtliga parter ansåg att rutinerna hittills har fungerat bra. Man uppskattade Vägverkets sätt att hantera frågorna.

Banverket skall i maj 1999 följa upp tillämpningen av miljöplaner. Då skall man också se över om mallen för miljösäkring av byggprojekt kan vidgas, så att den även kan tillämpas på andra slags projekt. Målet är att alla projekt skall miljösäkras.

7.3.2 Uppföljning av färdiga projekt

Vägverket och Banverket bedriver inte någon systematisk uppföljning av färdiga projekt, trots att det enligt Vägverkets handbok för miljökonsekvensbeskrivningar "inte sällan inträffar skillnader mellan förväntade och verkliga effekter" (Vägverket 1995 a, s. 57).

Vägverkets och Banverkets regioner ansvarar för uppföljningen av vägar och järnvägar som har tagits i drift. I de flesta av både Vägverkets och Banverkets regioner uppger tjänstemännen att man är dålig på att följa upp sina investeringar. Endast ett fåtal uppföljningsstudier har publicerats. I en del

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Bilaga 1

regioner kan man inte erinra sig att något uppföljningsprojekt har genomförts. I andra regioner uppger man att de uppföljningar som görs i regel rör mycket speciella investeringar och att den typen av uppföljningar brukar organiseras som forskningsprojekt eller uppsatser vid högskolor och universitet. En annan uppfattning är att man slumpmässigt väljer vilka investeringar som skall följas upp. Varken i Vägverkets eller Banverkets regioner har man tagit fram rutiner för hur uppföljningar skall genomföras.

Många tjänstemän i Vägverkets och Banverkets regioner tycker att det skulle vara intressant att följa upp investeringar i större utsträckning. Man anger dock flera orsaker till att uppföljningar så sällan görs. Ett problem är att projektpengarna ofta är slut när det är tid för uppföljning. Regionerna får pengar till investeringar, inte till uppföljningar, hävdar man. En del miljöeffekter uppges dessutom vara dyra att följa upp. Ett annat problem är att projektledarna i regionen börjar med helt nya uppgifter då ett projekt är avslutat. Det medför risk för att projektledarna varken har tid eller intresse för uppföljning av gamla objekt. Dessutom flyttar en del projektledare. Andra går i pension. Kontinuiteten, som anses viktig för att planerade uppföljningar verkligen skall komma till stånd, går då förlorad. En vanlig uppfattning är också att det är viktigt att veta hur resultatet av en uppföljning skall användas innan man påbörjar en studie. Om man är osäker på nyttan avstår man från att lägga ned resurser på en uppföljningsstudie.

Under 1997 fastställde Vägverket 115 arbetsplaner. Samma år utarbetades enligt Vägverkets miljörapport 14 uppföljningsprogram. Hur många uppföljningar som verkligen genomförts redovisas inte (Vägverket 1998 b). I 1998 års miljörapport anges att 59 vägprojekt med fastställd arbetsplan färdigställdes under året. Vidare anges att miljön följs upp i sex av projekten. I två av projekten har uppföljningarna redovisats. Enligt Vägverket visar resultaten att projekten fått den miljöanpassning som planerats (Vägverket 1999 c).

Banverket räknar med att uppföljningsverksamheten kommer att förbättras då den nya handboken för miljökonsekvensbeskrivningar, med skärpta regler för uppföljning, kommer vid halvårsskiftet 1999.

Många tjänstemän i länsstyrelserna uppger att man har stort behov av att följa upp miljökonsekvenserna av Vägverkets och Banverkets investeringar. Resurser saknas dock för att bedriva önskvärd uppföljning. Ingen av länsstyrelserna följer systematiskt upp Vägverkets och Banverkets investeringar. Sju av landets 21 länsstyrelser gjorde under 1997 och 1998 någon form av uppföljning. Uppföljningarna gällde bl.a. påverkan på vatten, bulleråtgärder och investeringarnas landskapsanpassning. De flesta uppföljningarna var enklare projekt, organiserade som uppföljningsresor eller genomförda i samband med annan uppföljning.

7.3.3 Uppföljning av miljöeffekter i befintliga miljöer längs vägar och järnvägar

För att begränsa miljöpåverkan från väg- och järnvägstransportsektorn arbetar Vägverket och Banverket även med att identifiera och åtgärda miljöproblem av olika slag i befintliga miljöer längs Sveriges vägar och järnvägar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Verken har bl.a. kartlagt buller- och vibrationsproblem i regionerna och inventerat de allvarligaste konfliktpunkterna mellan trafikleder och vattentäkt. Åtgärder vidtas för att antalet personer som är utsatta för buller varje år skall minska och för att vattentäkterna skall skyddas.

I Stockholmsregionen har Vägverket, Banverket, länsstyrelsen och berörda kommuner påbörjat en genomgång av de väg- och järnvägssträckor där konflikterna med natur- och kulturvärden är särskilt tydliga. Målet med projektet är att komma fram till vilka åtgärder som måste vidtas för att konflikterna skall mildras.

Vidare har Vägverket inventerat Sveriges vägkanter och upprättat skötselplaner för vägkanter som bedöms vara värda att bevara. I några regioner har man dessutom upprättat handlingsplaner för alléer, fiskvandring och vägars sidoområden.

Vägverket har också startat projekt som syftar till att öka kunskapen om hur vägar styckar upp landskap och livsmiljöer, om vägtrumms effekt på livet i vattnet och om återetablering av naturlig växtlighet efter t.ex. nybyggnation.

I varje länsstyrelses plan för regional transportinfrastruktur ingår ett program för miljöåtgärder på befintligt statligt väg- och järnvägsnät. I de regionala miljöprogrammen samordnas åtgärder längs stamvägar och stomjärnvägar med åtgärder på den regionala transportinfrastrukturen. Det rör sig framför allt om åtgärder för att reducera buller och skydda vattentäkt. Länsplanerna för perioden 1998–2007 innehåller miljöåtgärder för i genomsnitt 180 miljoner kronor per år (prop. 1998/99:1). Länsstyrelserna skall följa upp miljöprogrammen och redovisa läget för Vägverket och Banverket. I praktiken har det varit verkens regioner som till respektive huvudkontor har redovisat de uppgifter som länsstyrelserna skulle ha sammanställt.

Kommunerna har tillsynsansvar för miljöskyddsfrågor i väg- och järnvägsärenden och skall därför kontrollera att miljöbalkens bestämmelser efterlevs. Det är till kommunerna som allmänheten brukar vända sig med klagomål. Kommunerna kan med stöd av miljöbalkens tillsynsregler rikta tvingande krav mot Vägverket och Banverket. Trafikverken utgår från att man informeras antingen av kommunerna eller allmänheten om störande miljöeffekter uppkommer.

Kommunerna och Vägverket följer regelbundet upp halterna av föroreande ämnen i luften i syfte att få en bild av luftföroreningars hälsoeffekter i Sverige.

7.4 Erfarenhetsåterföring

Tjänstemän i Vägverkets och Banverkets regioner uppger att man är dålig på att ta till vara de kunskaper och resultat som man erhåller genom uppföljningar. Man har inte något system för att använda eller sprida erfarenheterna av de uppföljningar som görs.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

8 Samarbete mellan Vägverket och Banverket

Många vägar och järnvägar ligger parallellt i landskapet. Vissa nya vägar och järnvägar byggs också parallellt. Vägverkets och Banverkets regioner nämner som exempel sträckor på E 6/Västkustbanan, E4/Ostkustbanan och E4/Botniabanan.

Vägverket och Banverket har i några fall gjort gemensamma utredningar och miljökonsekvensbeskrivningar för parallella sträckor. Arbetsplanerna och järnvägsplanerna upprättas dock i regel separat. Det motiveras med att dessa planer skall fastställas var för sig av respektive verk. I något fall har Vägverket och Banverket upprättat gemensamma bygghandlingar och tillsammans ansvarat för projekten. Vanligare är emellertid att verken i huvudsak bygger var för sig och samordnar mindre moment i projekten. Vid t.ex. möten eller trafikplatser brukar verken enligt uppgift anlita gemensamma entreprenörer. Både Vägverket, Banverket och länsstyrelserna säger sig ha goda erfarenheter av det samarbete som verken har haft i olika projekt.

Enligt Vägverket och Banverket brukar verken bilda gemensamma projektgrupper i projekt som berör båda verken. I de flesta fallen samordnar man dock inte byggandet av vägar och järnvägar. Tjänstemän i Vägverkets och Banverkets regioner uppgår som orsak att de sällan får pengar till näraliggande projekt vid samma tidpunkt. Det tar också olika lång tid för verken att få planerna fastställda. När ett av verken både har fastställt planen och fått pengar till projektet måste man börja bygga direkt för att inte riskera att pengarna går till andra projekt inom verket. Det gör det svårt att samordna byggandet med det andra trafikverket.

Enligt uppgifter från Vägverket, Banverket och länsstyrelserna ger bristen på samordning många oönskade effekter. Om ett verk tvingas skjuta upp sitt projekt måste utredningarna uppdateras och göras om vid ett senare tillfälle. Den totala byggkostnaden blir enligt Vägverket högre om projekten byggs vid olika tillfällen än om de skulle samordnas till ett och samma tillfälle. Berörda markägare blir störda två gånger i stället för en – först av det ena verkets utbyggnad och några år senare av det andra verkets utbyggnad. Enligt tjänstemän i länsstyrelserna blir dessutom utformningen av vägen och järnvägen bättre om man tar båda projekten i beaktande samtidigt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

9 Revisorernas överväganden och förslag

Vägverket och Banverket har för perioden 1998–2007 tilldelats en ram på sammanlagt 66,5 miljarder kronor för investeringar i nationella stamvägar och stomjärnvägar. 87 % av detta belopp har avdelats till nyinvesteringar i vägar och järnvägar (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174).

Dessa investeringar kommer att medföra åtskilliga effekter på vår miljö. En av de mest påtagliga effekterna av att anlägga nya vägar och järnvägar är det fysiska intrånget i naturmiljön. Moderna vägar och järnvägar är storskaliga projekt som ger stora ingrepp och styckar upp landskapet. Dessa intrång ökar i takt med utbyggnaden av väg- och järnvägsnätet, samtidigt som arealen opåverkade naturområden krymper. Nybyggnation kommer ofta i konflikt med intresset av att bevara t.ex. biologiska och geologiska värden och kulturhistoriskt intressanta objekt. En annan påtaglig effekt är anläggningarnas barriärverkan. Vägar och järnvägar begränsar djurs rörelser och försvårar spridningen av sällsynta växter och djur. Vidare påverkar anläggningarna människornas upplevelse av landskapet och möjlighet att njuta av naturen. Investeringarna kan dessutom medföra att resandeströmmarna, godsflödena och fördelningen mellan transportslagen förändras, vilket på längre sikt kan påverka miljön i hög grad. Därtill kräver byggnationen av vägarna och järnvägarna betydande mängder naturmaterial.

Större väg- och järnvägsprojekt kommer nästan undantagslöst i konflikt med flera av intressena ovan. Den ökade utbyggnadstakten under 1990-talet har inneburit att konflikterna har ökat i antal.

Det ankommer på Vägverket och Banverket att följa, analysera samt utfärda riktlinjer för utvecklingen av miljöhänsyn inom respektive myndighets verksamhetsområde. Mot bakgrund av de stora ingrepp i miljön som infrastrukturen investeringar oundvikligen medför understryker revisorerna betydelsen av att Vägverkets och Banverkets miljöarbete bedrivs målmedvetet, professionellt och med stor noggrannhet. Detta är enligt revisorerna en förutsättning för att byggandet av vägar och järnvägar skall kunna baseras på långsiktigt riktiga avvägningar mellan olika intressen.

Av revisorernas granskning framgår att miljöfrågor har fått ökat utrymme i planeringen av vägar och järnvägar. Revisorerna konstaterar att Vägverket och Banverket har blivit mer medvetna om de miljöproblem som är förknippade med byggande av vägar och järnvägar. Man bedriver miljöutbildning för sina anställda, arbetar med att införa miljöledningssystem i organisationerna samt inför rutiner och krav för att öka miljöhänsynen under planerings- och byggskedet. Tillsammans med länsstyrelserna har en del av verkens regioner utvecklat och förbättrat samarbetsrutinerna för att miljöanpassningen skall bli en naturlig del i planerings- och projekteringsprocessen. Lagstiftningen som reglerar Vägverkets och Banverkets planeringsprocess har fr.o.m. 1999 också blivit tydligare och mer omfattande.

Vägverket har längre erfarenhet av att arbeta enligt regler med krav på miljökonsekvensbeskrivningar, samråd och extern förankring. Verket har också arbetat med miljöfrågor under en längre tid än Banverket. Banverkets begränsade investeringsverksamhet gör att verkets regioner inte har samma

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

erfarenhet av att hantera miljöaspekter i samband med investeringar. Revisorerna anser därför att huvudkontorets uppgift att följa, stödja och ge riktlinjer för miljöarbetet är särskilt viktig i Banverkets fall.

Trots att Vägverkets och Banverkets medvetenhet har ökat och goda resultat har uppnåtts anser revisorerna att vissa förbättringar fortfarande är angelägna. Framför allt gäller detta användningen av den information som framkommer under arbetet med att ta fram miljökonsekvensbeskrivningarna, trafikverkens uppföljning av miljöaspekter samt kvaliteten på Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

9.1 Miljöaspekterna måste finnas med under hela processen

Revisorerna framhåller betydelsen av att de förslag som anges i Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar följs upp och beaktas under hela processen, så att viktiga miljöfrågor inte glöms bort under processens gång.

En studie av Vägverkets arbetsplaner och Banverkets järnvägsplaner, som har gjorts inom ramen för revisorernas granskning, visar att de åtgärder som föreslås i miljökonsekvensbeskrivningarna ofta inte har följts upp i planerna på ett tillfredsställande sätt. Många föreslagna miljöåtgärder förs inte över alls från miljökonsekvensbeskrivningarna till planerna. De åtgärder som förs över presenteras ofta endast översiktligt, utan någon motivering till varför de skulle vara tillräckliga.

Revisorerna noterar att Vägverket och Banverket arbetar för att miljöåtgärderna i större utsträckning skall återges i bygghandlingarna. Revisorerna understryker dock betydelsen av att åtgärderna även följs upp i arbetsplanerna och järnvägsplanerna. Annars finns det risk för att miljöaspekterna lämnas utanför den formella prövningsprocessen. Dessutom kan miljökonsekvensbeskrivningen felaktigt bli betraktad som en beslutshandling i sig, trots att den endast skall vara ett beslutsunderlag. Revisorerna menar att denna risk kan minska om verken i planerna tydligare redovisar hur miljöaspekterna skall beaktas.

Länsstyrelserna skall, innan Vägverket och Banverket kan fastställa en arbetsplan eller järnvägsplan, avge ett yttrande över planen. Revisorerna anser att länsstyrelserna i större utsträckning bör bevaka att miljöaspekterna tillgodoses i Vägverkets och Banverkets planer.

Revisorerna noterar med tillfredsställelse att Vägverket nyligen har inlett ett arbete med att studera ett antal färdiga vägprojekt närmare, för att se hur natur- och kulturvärden har hanterats i praktiken. I studien undersöker man varför man har tagit stor eller liten hänsyn till miljöaspekter i olika projekt. Studien kan således ge värdefull information om var de största bristerna i planeringsprocessen finns. Banverket finansierar en del av projektet och finns med i en referensgrupp tillsammans med bl.a. Naturvårdsverket.

9.2 Miljöeffekterna av färdiga projekt måste följas upp

Revisorerna konstaterar att Vägverket och Banverket saknar rutiner för uppföljning av väg- och järnvägsinvesteringarnas miljöeffekter efter det att

vägarna och järnvägarna har tagits i drift, trots att verken enligt miljöbalken har ansvar för att kontrollera hur verksamheten påverkar miljön. Endast ett fåtal uppföljningsstudier har publicerats. Varken Vägverket eller Banverket har heller något system för att ta till vara och sprida de kunskaper som uppföljningar ger.

Revisorerna noterar att både Vägverket och Banverket arbetar med att ta fram nya handböcker med tydligare råd och regler för uppföljning av färdiga projekt. Det tyder på att verken är medvetna om problemen. Revisorerna vill ändå understryka betydelsen av att Vägverket och Banverket följer upp sina investeringar i större utsträckning. Den kunskap som Vägverkets och Banverkets uppföljningar ger kan bl.a. användas för att vidta korrigerande åtgärder och för att förbättra bedömningen av miljöaspekter i framtida projekt.

Revisorerna anser att Vägverket och Banverket bör tillse att resurser för uppföljning av ett projekt avsätts redan när projektets budget bestäms. Formerna för uppföljningen bör Vägverket och Banverket tillsammans med länsstyrelserna bestämma i samband med att arbetsplanen eller järnvägsplanen fastställs. Revisorerna utgår från att Vägverket och Banverket rapporterar resultatet av uppföljningarna till berörd länsstyrelse eller kommun och att dessa tillser att verken vidtar nödvändiga korrigerande åtgärder.

Revisorerna anser att det är av stor vikt att så många som möjligt kan dra nytta av de erfarenheter som Vägverket och Banverkets uppföljningar ger. Förutom Vägverket och Banverket är deras konsulter, länsstyrelserna, allmänheten och olika typer av intresseorganisationer potentiella målgrupper. Revisorerna föreslår därför att Vägverket och Banverket tillsammans upprättar ett system för att sprida kunskaperna och erfarenheterna. Erfarenhetsåterföringen kan ske t.ex. via uppföljningsseminarier och genom databaser tillgängliga på Internet.

9.3 Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna behöver höjas

Revisorerna anser att en viktig förutsättning för att Vägverket och Banverket skall kunna göra noggranna avvägningar mellan olika intressen i planerings- och projekteringsprocessen är att de har bra beslutsunderlag. Ett av de viktigaste beslutsunderlagen är miljökonsekvensbeskrivningarna. Resultatet av den enkät som revisorerna skickade till alla länsstyrelser visar att Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar ofta inte håller tillräckligt hög kvalitet. Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar anses i regel vara bra. Vissa länsstyrelser anser dock att kvaliteten på Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar ofta varierar och ibland har stora brister.

Miljökonsekvensbeskrivningar bör enligt revisorenas uppfattning inte bara ses som ett dokument. Än viktigare är den process som leder fram till den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen. Revisorerna noterar att Vägverket och Banverket i stor utsträckning brottas med samma typ av problem. Miljöeffekterna av vägbyggen och järnvägsbyggen och förutsättningarna för Vägverkets och Banverkets verksamhet är i många avseenden jämförbara. Trots att Vägverket och Banverket har liknande uppgifter att lösa, har man

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

mycket litet samarbete när det gäller metodutveckling. Verken arbetar var för sig med att förbättra hanteringen av miljöaspekter.

Vägverket har av regeringen fått i uppdrag att se över och utvärdera pågående trafiksäkerhets- och miljöreformer i syfte att klarlägga och tydliggöra sambanden mellan åtgärder/reformer och effekter på trafiksäkerheten och miljön. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1999. Banverket har fått i uppdrag att redovisa förslag till hur genomförandeprocessen av större järnvägsbyggnadsprojekt hos Banverket och hos av Banverket anlitade entreprenörer kan miljösäkras. Detta uppdrag skall redovisas till regeringen senast den 1 september 1999.

Revisorerna understryker vikten av att Vägverkets och Banverkets metodutvecklingsarbete fortsätter. Revisorerna anser dock att Vägverket och Banverket bör samarbeta mera för att dra nytta av varandras kunskaper i större utsträckning. Revisorerna menar att regeringen bör verka för att Vägverket och Banverket gemensamt arbetar både för att utveckla samarbetet med länsstyrelser, kommuner och allmänhet och för att förbättra miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Referenser

- Andersson, H. E. B. red. 1997, *Trafik och miljö. Forskare skriver om kunskapsläge och forskningsbehov*, Kommunikationsforsknings-beredningen, Studentlitteratur.
- Banverket 1990, *Sammanställning av remissvar. Förslag till stomnätsplan 1991–2000 med Banverkets kommentarer samt stråkvis uppställd plan för stomjärnvägar*, P 1990:3.
- Banverket 1992, *Beskrivning av miljökonsekvenser vid utredning och projektering av järnväg*, BVH 523.1.
- Banverket 1994, *Stomnätsplan 1994–2003*, BV/P:1994:5.
- Banverket 1996, *Bedömning av ekologiska effekter av vägar och järnvägar. Rekommendationer om arbetssätt*, 1996:3.
- Banverket 1997 a, *Beräkningshandledning*, BVH 106.
- Banverket 1997 b, *Miljökonsekvensbeskrivningar vid utredning och projektering av järnväg*, arbetsmaterial, version maj 1997.
- Banverket 1997 c, *Planeringsformer. Idéstudie, Förstudie, Järnvägsutredning. Planeringsprocessen från flera möjliga alternativ till val av principlösning*, BVH 722.002.
- Banverket 1997 d, *Projekt Hälsingekusten. Miljökontrollprogram*, Koncept 1997-01-30.
- Banverket 1998 a, *Banverket Årsredovisning 1997*.
- Banverket 1998 b, *Banverket Miljörapport 1997*.
- Banverket 1998 c, *Miljösäkring av byggproduktion*, Sören Dahln, PM 1998-02-16.
- Banverket 1998 d, *Västkustbanan genom Halland*, pärm, april 1998.
- Banverket 1998 e, *Banverket bygger Västkustbanan*, broschyr, januari 1998.
- Banverket 1998 f, *Stomnätsplan 1998–2007*, 1998-03-06.
- Banverket 1999 a, *Banverket Årsredovisning 1998*.
- Banverket 1999 b, *Rutin för interna revisioner inom miljö, kvalitet, säkerhet och arbetsmiljö för Västra banregionen*, arbetsmaterial, 1999-01-14.
- Boverket 1994, *Samverkan för bra vägar. Erfarenheter och rekommendationer med utgångspunkt från tio exempel*, 1994:5.
- Boverket 1997, *Järnvägar genom och i anslutning till tätorter*, 1997:2.
- Budh, E. 1997, *Värdering av vägars och järnvägars fysiska intrång*, Centrum för transport- och samhällsforskning, CTS Working Paper 1997:10.
- Energimyndigheten 1998, *Energiläget 1998*.
- Eriksson, I-M. 1991, *Environmental Consideration in the Location and Design of Roads in Sweden*, Transportforskningsberedningen, TFB-rapport 1991:36.
- Folkesson, L. 1996, *Ekologisk anpassning av vägar*, Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI-meddelande 792.
- Grudemo, S. 1994, *Nya vägars intrångskostnader. En sammanställning av resultat av CVM-undersökningar och "för eller emot"-studier*, Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI-meddelande 744.
- Kretsloppsdelegationen 1997, *Strategi för kretsloppsanpassade material och varor*, 1997:14.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Miljö- och planenheten, *Hantering av kommunikationsfrågor*, Meddelande 1995:6.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, *Verksamhetsplan och internbudget, verksamhetsåret 1999*, Anvisning 1999:3, januari 1999.

Miljöbalksutbildningen 1998, *Grundkursen Miljöbalksutbildningens kompendium i miljöbalken och dess förordningar*, september 1998.

Naturvårdsverket 1994, *Miljökonsekvensbeskrivningar inom trafiksektorn*, rapport 4334.

Naturvårdsverket 1996, *På väg mot ett miljöanpassat transportsystem*, rapport 4636.

Naturvårdsverket 1998, *Vad blir konsekvenserna för miljö och hälsa av en ökad andel dieslbilar i den svenska bilparken?* Redovisning av rege-
ringsuppdrag M98/1689/7.

Riksdagens revisorer 1997, *Miljövårdsarbetet och försurningen*, Förslag till riksdagen, 1997/98:RR2.

Riksrevisionsverket 1996, *Miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken*, 1996:29.

Riksrevisionsverket 1998, *Först ut! – pilotmyndigheternas arbete med att införa miljöledningssystem*, 1998:25.

SAMPLAN 1996, *Resultat av inriktningsanalyser – sammanfattning och slutsatser, Appendix*, Nr 1995:7A.

Scandiaconsult Bygg och Mark AB 1998, *Miljögranskning vid Banverkets Västra Banregion*, 1998-06-25.

SOU 1996:26, *Ny kurs i trafikpolitiken*, delbetänkande av Kommunikationskommittén.

SOU 1997:32, *Följdragstiftning till miljöbalken*, delbetänkande av miljöbalksutredningen.

SOU 1997:35, *Ny kurs i trafikpolitiken*, slutbetänkande av Kommunikationskommittén.

SOU 1998:60, *Kring Hallandsåsen*, delrapport av Tunnelkommissionen.

SOU 1998:137, *Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen*, slutrapport från Tunnelkommissionen.

Trafikverken 1997, *Trafikverkens Miljörapport 1995–96*.

Trafikverken 1998, *Trafikverkens Miljörapport 1997*.

Vägverket 1995 a, *Miljökonsekvensbeskrivning för vägar*, 1995:30.

Vägverket 1995 b, *Särskild plan för miljö och trafiksäkerhet*, oktober 1995.

Vägverket 1995 c, *Vart leder vägen. Fakta om vägtrafikens miljöpåverkan*, 1995:31.

Vägverket 1996 a, *Motorväg E 6 genom Halland*, Vägverket Region Väst, 1996.

Vägverket 1996 b, *Planering och projektering av Vägar – Beslut och För--
ankring Handbok*, 1996:22.

Vägverket 1996 c, *Vägverkets miljöprogram*.

Vägverket 1996 d, *Bedömning av ekologiska effekter av vägar och järnvägar
Rekommendationer om arbetssätt*, 1996:33.

Vägverket 1997, *Vägverkets samhällsekonomiska kalkylmodell*, 1997:130.

Vägverket 1998 a, *Årsredovisning 97*, 1998:18.

Vägverket 1998 b, *Miljörapport 97*, 1998:19.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Vägverket 1998 c, *Nationell plan för vägtransportsystemet 1998–2007. Förslag.*

Vägverket 1998 d, *Vägverkets regler för kvalitetssäkring av entreprenader*, 1998:104.

Vägverket 1998 e, *Vägverkets miljökrav vid upphandling av entreprenader*, 1998:105.

Vägverket 1998 f, *Vägverkets trafiksäkerhetskrav vid upphandling av entreprenader*, 1998:106.

Vägverket 1999 a, *Projektbeskrivning avseende projektet Miljöhänsyn under byggtiden*, Henrik Öhrnell, 1999-02-09.

Vägverket 1999 b, *Årsredovisning 98*, 1999:33.

Vägverket 1999 c, *Miljörapport 98*, 1999:34.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Bilaga 1

Fallstudie

Tanken med denna fallstudie har varit att jämföra hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid infrastrukturinvesteringar.

Väg E 6 genom Halland och dubbelspårsutbyggnaden av Väst kustbanan ansågs vara bra sträckor för jämförelser, eftersom dessa utbyggnader har skett parallellt i tid och rum.

Det har vid dessa investeringsprojekt inte funnits något formellt samarbete mellan Vägverket och Banverket på regional nivå. Att det inte alltid är möjligt att samarbeta beror enligt verken på skilda planerings- och projekterings- tider, olika tekniska förutsättningar, olika tidsåtgång för tillstånd och överklaganden samt medelstillelningen. Byggstarten styrs till stor del av pengar. När pengarna kommer anger verken att de inte kan vänta på varandra, utan måste börja bygga där förberedelserna är klara. Vägverket och Banverket har därför inte delat in sträckorna i samma deletapper eller prioriterat utbyggnaden av olika delsträckor på samma sätt. Enligt intervjuade tjänstemän i Vägverket och Banverket tar verken dock hänsyn till varandras arbete och finner ibland gemensamma lösningar. T.ex. samprojekterades en bro på sträckan Fastarp–Heberg. Med undantag för någon mindre sträcka har geografiskt parallella sträckor dock inte byggts parallellt i tiden.

Eftersom kraven på miljöhänsyn har fördjupats sedan början av 1990-talet ansåg tjänstemän inom Vägverket och Banverket att sträckor som har byggts ungefär samtidigt var mer jämförbara än de som byggts parallellt geografiskt. De sträckor som valts ut för denna fallstudie är därför Vägverkets investering i sträckan Fastarp–Heberg (mellan Halmstad och Falkenberg) och Banverkets investering i sträckan Väröbacka–Tångaberg (norr om Varberg). Motorväg E 6 och Väst kustbanan genom Halland och de två delsträckorna beskrivs närmare nedan. Därefter görs en jämförelse av hur verken har behandlat miljöaspekter i miljökonsekvensbeskrivningarna.

Motorväg E 6 genom Halland

Väg E 6 går från Trelleborg längs den svenska västkusten in i Norge. Vägen består av motorväg från Malmö via Göteborg till Uddevalla. Motorvägen är främst avsedd för genomfartstrafik, medan gamla väg E 6 skall utnyttjas för lokala resor.

I slutet av 1960-talet presenterade Vägverket en behovsplan för det svenska huvudvägnätet för perioden 1970–1985. Enligt planen skulle E 6 genom Halland vara utbyggd till motorväg redan 1985. Planeringen för utbyggnaden satte i gång. En parlamentarisk samrådsgrupp bildades i juli 1971 för att olika parter lättare skulle kunna enas om vägens sträckning. I samrådsgruppen ingick berörda kommuner, Vägverket, länsstyrelsen och lands-tinget. 1972 presenterades ett enhälligt förslag och motorväg E 6 kunde lag- gas in på planeringskartorna. Invändningar kom från Lantbrukarnas Riksför- bund och Centerns ungdomsförbund, men i övrigt stod de flesta bakom för- slaget. Motorvägen byggdes sedan i olika etapper. Det skulle ta drygt tjugo

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap. Underbilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

år att få den helt färdig. Vägverket fortsätter nu att bygga ut E 6 genom Bohuslän för att nå Svinesund år 2003.

I samband med att den smala riksvägen ersattes med motorväg skapades en hel del samhällsekonomiska fördelar. Vägens kapacitet blev större, trafik-säkerheten blev bättre, vägen blev nio kilometer kortare, restiden minskade, genomfartstrafiken i orterna längs med gamla E 6 minskade och åkkomforten ökade. Ur miljösynpunkt görs vinster genom att trafiken flyter fram i ett jämnare tempo, utan köbildning och stopp. Vidare kan motorkapaciteten utnyttjas bättre, vilket ger en mera fullständig förbränning. Vägverket uppskattar värdet av motorvägens fördelar för samhället till närmare en miljard kronor om året, varav tidsvinster och minskade trafikolyckor står för nästan 80 %. Därutöver görs vinster i form av lägre driftkostnader för bilisterna och bättre tillgänglighet. Dessutom görs vissa miljöförbättringar. Kostnaden för projektet uppgick till totalt 4,2 miljarder kronor i 1996 års penningvärde. Därtill kommer kostnader för försämringar ur miljösynpunkt. Vägsträckningens intrång har påverkat natur- och kulturmiljöer, friluftsliv, jordbruk, jakt och fiske. Den extra trafik som genereras av motorvägen ger också upphov till indirekta kostnader och miljöskador.

Objekt Fastarp–Heberg

Den 21 km långa sträckan mellan Fastarp och Heberg utgjorde den sista etappen i den nu 35 mil långa sammanhängande motorvägen. Vid detaljprojekteringen av etappen fördes livliga diskussioner om vägen skulle dras väster eller öster om samhällena Getinge, Slöinge och Heberg. I början av 1970-talet tog samrådsgruppen för E 6 genom Halland ställning för en västlig sträckning. Det skedde efter en utredning där konsekvenser av rekommenderat alternativ jämförts med olika östliga alternativ. Den av samrådsgruppen redovisade principsträckningen lades fast i länsstyrelsens redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplanen 1977 samt i kommunöversikterna för Halmstad och Falkenberg. I mitten av 1980-talet anpassades sträckningen för att bättre passa Banverkets utbyggnad av Västkustbanan. Alla var inte nöjda med den västliga sträckningen, varför en ny utredning av östliga alternativ inleddes. Resultatet presenterades 1990. Samtliga remissinstanser avstyrkte det östliga alternativet, varefter Vägverket beslutade att upprätta en arbetsplan för det västliga förslaget. Vägverket ansåg det vara lättare att få motorvägen att passa in på ett mjukt sätt i terrängen med det västliga alternativet. Samtidigt skulle störningarna från buller och avgaser bli mindre, då vägen skulle ligga längre från tätbebyggelse.

Något nollalternativ (befintlig väg i oförändrad standard) utreddes inte, då det ansågs vara onaturligt och samhällsekonomiskt orimligt att ha motorväg på hela sträckan mellan Malmö och Göteborg med undantag för etappen Fastarp–Heberg. Dessutom hade riksdagen beslutat att det skulle vara motorvägsstandard på denna del av väg E 6. 1993 kom Vägverkets föreskrifter (VVFS 1993:14), där verket krävde redovisning av bl.a. alternativa lösningar och nollalternativ. Man tvingades då komplettera planen med en sammanställning som översiktligt visade miljökonsekvenserna enligt de tre olika alternativen: alternativet i arbetsplanen, det östliga alternativet enligt 1990

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

års utredning och nollalternativet. Den västliga sträckningen låg emellertid fast.

Västkustbanan

Västkustbanan är en ca 30 mil lång järnväg som går från Malmö, längs västkusten till Göteborg. Banan byggdes ut under 1880-talet och har fram till i dag i stort behållit sin ursprungliga sträckning. I samband med en upprustning under 1930-talet rätades en del kurvor ut. Därefter gjordes under 1960- och 1970-talen mindre förbättringar av järnvägen. Kapacitetsbrist på banan blev ett allvarligt problem under 1980-talet, särskilt för godstrafiken. Därför började SJ Banavdelning studera förutsättningarna för en utbyggnad från enkelspår till dubbelspår. Resultatet blev en översiktlig utredning där olika tänkbara sträckningsalternativ för banan presenterades.

På grundval av denna utredning fattades 1988 beslut om utbyggnad av hela Västkustbanan till dubbelspår. Därefter har banan varit högt prioriterad i Banverkets stomsplaner. Miljöeffekterna behandlas översiktligt i utredningen. Endast buller, vibrationer, luftföroreningar och barriäreffekter ingår i analysen. SJ Banavdelning anger i utredningen att man i fortsatt planering måste ta hänsyn till andra viktiga miljöeffekter, som inverkan på naturvård, kulturminnesvård, landskapsbild och markhushållning. Detta kan innebära smärre justeringar av de redovisade linjeomläggningarna, menar man.

Förslagen som redovisades i den översiktliga utredningen följer i huvudsak den ursprungliga sträckningen av järnvägen. För vissa delsträckor utreddes dock helt nya sträckningar. Målsättningen var vid denna tid en hastighet på 160 km/h för konventionella tåg och 200 km/h för snabbtåg. För detta krävdes att minst 20 % av banan rätades ut. I slutet av 1980-talet höjdes ambitionsnivån vad gäller möjligheter till framtida högre tåghastighet, vilket betydde att banorna måste rätas ut ännu mer. Man tvingades därför revidera de sträckningar som hade föreslagits i den ursprungliga utredningen. För högre hastighet krävs även planskilda korsningar. Det innebär att ett stort antal mindre vägar måste ersättas med ett mindre antal gemensamma över- eller underfarter. De barriäreffekter som uppkommer när ett antal passage-möjligheter försvinner kompenseras enligt Banverket dels av att man slipper irriterande stopp för biltrafiken, dels genom att en del sträckningar dras utanför tätorterna. Ombyggnaden ökar dessutom tågtrafikens säkerhet. Den högre tåghastigheten förkortar restiden samtidigt som bättre banstandard ökar åk-komforten. Tågens konkurrenskraft ökar därmed, och Banverket räknar med att det skall locka över en del transporter från biltrafiken, vilket ger vinster för miljön. Tågtrafiken förbrukar mindre energi per ton transporterat gods och spårbunden trafik svarar för mindre än 1 % av transportsektorns utsläpp av koldioxid, kväveoxider och kolväten. Kostnaden för färdigt dubbelspår genom Halland uppgår för Banverkets del till drygt fem miljarder kronor i 1998 års penningvärde.

Sammanlagd utbyggd dubbelspårslängd var våren 1998 ca 105 km eller 70 % av sträckan genom Halland. Mindre än fem mil återstår innan utbyggnaden genom hela Halland är färdig. På grund av minskade anslag beräknas sträckan dock inte vara klar förrän år 2005. De minskade anslagen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Underbilaga 1Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

förklaras av att Banverket tidigare inte utnyttjat tilldelade medel fullt ut, vilket i sin tur är en följd av att nödvändiga tillstånd inte erhållits i tid. Framöver kommer tyngdpunkten i Banverkets satsningar i stället att ligga på utbyggnaden av Väst kustbanan i Skåne, som måste stå klar när Öresundsbron är färdigbyggd år 2000. År 2001, när större delen av Väst kustbanan är dubbelspårig, förväntas resandet med järnväg på den här sträckan öka kraftigt.

Objekt Väröbacka–Tångaberg

Etappen Väröbacka–Tångaberg är en ca 11 km lång sträcka belägen norr om Varberg. I den första översiktliga utredningen av dubbelspårutbyggnaden av Väst kustbanan föreslås att det nya spåret på denna sträcka i huvudsak skall följa befintlig järnväg. Vid samhället Väröbacka måste en kurva rätas ut och över Viskan måste två nya broar byggas. I den banutredning och miljökonsekvensbeskrivning som upprättades i lokaliseringsskedet behandlas etappen som en del av den drygt 32 km långa sträckan mellan Fjärås och Tångaberg. I miljökonsekvensbeskrivningen (daterad oktober 1991) redovisas fyra alternativa sträckningar. De olika alternativen berör dock inte sträckan Väröbacka–Tångaberg, utan bara de nordligare etapperna förbi samhällena Frillesås och Åsa. Sträckan Väröbacka–Tångaberg följer i stort sett förslaget i den ursprungliga utredningen, med kurvrätningar vid Väröbacka och Åskloster och nya broar över Viskan. Hösten 1993 var Banverket inne i expropriations-skedet, varvid en ny miljökonsekvensbeskrivning upprättades. Den här gången behandlades delen Väröbacka–Tångaberg för sig. Sträckningen låg fast sedan föregående utredning. Någon alternativ lösning har inte presenterats.

Miljökonsekvensbeskrivningar – en jämförelse

En fullständig studie av Vägverkets och Banverkets hantering av miljöaspekter på en sträcka kräver en genomgång av bl.a. hela planerings- och projekteringsprocessen. Vid planering och projektering av dessa sträckor tillämpade Vägverket väglagen och Banverket expropriationslagen. Förutsättningarna för planeringsprocessen var därmed olika för de båda verken, vilket kan vara en förklaring till skillnader i arbetssätt. Valet av sträckning, som ur miljösynpunkt är det mest kritiska skedet i väg- och järnvägsplaneringen, är en procedur som inte dokumenterats fullt ut. En jämförelse mellan de miljökonsekvensbeskrivningar som upprättats för de båda sträckorna kan däremot relativt enkelt ge en bild av om det finns skillnader i verkens krav på underlag för miljöhänsyn i planeringen.

Denna jämförelse syftar till att visa dels på likheter och skillnader mellan Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar, dels på överensstämmelsen mellan dokumenten och de riktlinjer som anges i verkens handböcker.

Enligt Vägverkets handbok (Vägverket 1995 a) skall alla miljökonsekvensbeskrivningar innehålla en landskapsanalys, där förutsättningarna för projektet redovisas. Vidare skall beskrivningen innehålla en bedömning av den aktuella principlösningens effekter och konsekvenser för olika intressen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tänkbara åtgärder för att miljöanpassa anläggningen och en bedömning av åtgärdernas kostnader och verkan skall också redovisas. Det anges att det definitiva läget och alternativa skyddsåtgärder och liknande bör diskuteras för att man i beslutsskedet skall kunna bedöma om det är den bästa lösningen som valts. Ett alternativ är att principlösningen konsekvensbeskrivs och att det framgår vilka åtgärder som ingår i denna lösning. Redovisningen av åtgärdernas kostnader och effekter skulle då kunna begränsas till att omfatta åtgärder som inte redan tillgodosetts i principlösningen. Alternativet att konsekvensbeskriva en principlösning rekommenderas även i Banverkets handbok för miljökonsekvensbeskrivningar (Banverket 1992).

Enligt Vägverkets föreskrifter (VVFS 1993:14) skall redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen även omfatta miljöförhållanden i det berörda området avseende en framtida situation utan föreslagna vägbyggnadsåtgärder (nollalternativet). I Banverkets handbok anges att nollalternativet bör redovisas både som dagens miljösituation och en framtida situation utan nybyggnation, men med rimliga förbättringsåtgärder och uppskattad transportutveckling. Det skall av arbetsplanen och järnvägsplanen framgå vilka av de åtgärder som presenteras i miljökonsekvensbeskrivningen som skall genomföras och motiven till att de anses tillräckliga.

Nedan följer en kort sammanställning av de studerade miljökonsekvensbeskrivningarna. Miljökonsekvensbeskrivningarna har upprättats av konsulter. Företrädare för verken har dock lett arbetet och sett till att anvisningar följts och att erforderliga synpunkter arbetats in.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

	<u>Banverket</u>	<u>Vägverket</u>	
<i>Sträcka</i>	Väröbacka–Tångaberg	Fastarp–Heberg	
<i>Beskrivningen daterad</i>	1993-10-15	1992-09-15	
<i>(godkänd av länsstyrelse)</i>		(1992-09-30)	
		kom-	
plettering ¹		1993-12-01	
		(1993-12-06)	
		uppfölj-	
ningsplan		1994-09-06	
		(1994-10-11)	
<i>Expropriationsansökan²</i>	våren 1994		
<i>Epropriationstillstånd</i>	sommaren 1996		
<i>Konsult</i>	VBB VIAK	VBB VIAK	
<i>Omfång</i>	70 sidor	61 sidor	
<i>Objekt färdigt</i>	1997-06-17	1996-11-13	
<i>Uppföljningsprogram</i>	nej	ja (1994-09-06)	
<i>Uppföljningsrapport klar</i>		vintern 1998	
<i>Berör riksintressen för</i>	friluftsliv	friluftsliv	
	kulturminnesvård	kulturminnesvård	
	naturvård	naturvård	
<i>Samråd</i>	Banverket, Länsstyrelsen i Hallands län, Riksantikvarieämbetet, Varbergs kommun, Hallands läns Jaktvårdsförening, Lars-Åke Flodin	Länsstyrelsen i Hallands län, Hallands läns jaktvårdskonsulent, Skogsvårdsstyrelsen, Hallands läns museer, Riksantikvarieämbetet, lokala jaktvårdskretsar, Halmstads och Falkenbergs kommuner, synpunkter från markägarsammanträde	

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap. Underbilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

¹Vägverket måste komplettera den ursprungliga miljökonsekvensbeskrivningen efter det att verket fått nya föreskrifter. Kompletteringen godkändes under förutsättning att en uppföljningsplan upprättades.

² När Banverket planerade sträckan Väröbacka–Tångaberg hade lagen om byggande av järnväg inte trätt i kraft, utan expropriationslagstiftningen tillämpades. Därför fanns det vid denna tid inget formellt krav på att länsstyrelsen skulle godkänna miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsen angav dock i sitt svar till regeringen att man tillstyrker expropriation om Banverket vidtar de beskrivna åtgärderna.

Miljökonsekvensbeskrivningarna för sträckorna har ungefär samma innehåll. Miljöeffekterna redovisas med utgångspunkt från olika delintressen, såsom naturmiljö, kulturmiljö, friluftsliv, landskapsbild och boende. För varje intresse går verken igenom hela sträckan och beskriver området som berörs av

den nya anläggningen med hänvisning till bifogade kartor. Vegetation och förekomst av vissa djurarter beskrivs. Verken anger var de olika konflikterna beräknas uppkomma, om anläggningens påverkan kräver att särskilda åtgärder vidtas och i så fall vilka åtgärder som är aktuella. Dokumenten är relativt omfattande, men största delen av innehållet gäller bullerberäkningar och bulleråtgärder (drygt hälften av Banverkets miljökonsekvensbeskrivning och knappt en fjärdedel av Vägverkets). Beräknade bullernivåer och åtgärder för att minska störningarna anges för i stort sett alla fastigheter.

I uppgifterna om situationen före exploatering saknas beskrivningar av olika växt- och djurarters bestånd, vilket betyder att materialet är knapphändigt som referens för uppföljningar. Vidare anges anläggningens beräknade påverkan ibland översiktligt och oprecist, vilket gör att det ofta är svårt att få en bild av vilka konsekvenserna kan bli. I Vägverkets miljökonsekvensbeskrivning anges t.ex. om konflikterna mellan väg och ett visst intresse är stora, måttliga eller små (exempelvis: ”stor konflikt vid Vallebäcken som passerar tre gånger”, ”stor konflikt där vägen passerar i kanten av ett skogsområde med mycket stora naturvärden” och ”stor konflikt i ett område med hagmark, känslig landskapsbild”). Graderingarna är inte närmare förklarade och det anges inte vilka konsekvenser en viss konflikt kan förväntas ge. För en del av konflikterna föreslås åtgärder, men det anges inte hur effektiv åtgärden beräknas vara; om konflikten elimineras eller bara reduceras (exempelvis ”Vallebäcken grävs om så att den endast korsar E 6 i en punkt” och ”vägen har lagts så lågt som är möjligt med hänsyn till låsningen i korsningen med befintlig järnväg”).

Man kan alltså ur miljökonsekvensbeskrivningen utläsa hur det ser ut på olika delar av vägsträckan och vilka åtgärder som planeras för att minska konflikterna. Däremot är det omöjligt att utläsa konsekvenserna av vägens sträckning och åtgärdernas effektivitet. Vägverkets miljökonsekvensbeskrivning innehåller dessutom ingen speciell beskrivning av miljökonsekvenserna under byggskedet, vilket Banverkets beskrivning gör.

Banverkets miljökonsekvensbeskrivning ger inte heller en bra bild av situationen före exploatering, av anläggningens konsekvenser för miljön och av åtgärdernas effektivitet. Dessutom var inte alla undersökningar klara då beskrivningen upprättades. En utvärdering och bedömning av eventuellt behov av vibrationsdämpande åtgärder pågick fortfarande, liksom en förundersökning av effekterna på kulturmiljön. Vidare anges att omfattningen av planteringar på bullervallar och skärningsslänter skall bedömas efter vidare studier. Vid tiden för länsstyrelsens yttrande var således underlaget inte komplett. Flera konflikter bedöms vara av den art att åtgärder inte behöver vidtas. Denna bedömning görs ibland med viss osäkerhet. Ett exempel är den nya järnvägens inverkan på fågellivet, där det anges att det vore av värde att man i samband med utbyggnaden gjorde en inventering av det häckande fågelbeståndet före och efter utbyggnaden. Antagandet är dock att inga åtgärder behöver vidtas. Banverket accepterar högre bullernivåer om verket bygger om befintlig järnväg vid befintlig bebyggelse än om verket bygger ny järnväg vid befintlig bebyggelse. För den aktuella sträckan har verket gått efter de riktlinjer som finns för ombyggnad av befintlig järnväg.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Gemensamt för båda dokumenten är att uppgifter saknas om alternativa utformningar och åtgärder. Vidare anges varken de föreslagna åtgärdernas kostnader eller förväntade effekter. De åtgärder som föreslås beskrivs oftast som redan beslutade, trots att miljökonsekvensbeskrivningen endast skall utgöra ett beslutsunderlag. Hur miljökonsekvensbeskrivningar och arbetsplaner i allmänhet överensstämmer med varandra har, enligt uppgift från Vägverket, inte undersökts.

Det är svårt att utifrån beskrivningen av effekterna i Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar dra slutsatser om effekternas konsekvenser för olika intressen. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning är alltså i dessa fall missvisande. En ytterligare brist är att beskrivningen av nollalternativet är knapphändig. Med dåligt referensmaterial kan det vara svårt att utvärdera de faktiska miljökonsekvenserna av investeringen.

Behovet av uppföljningsprogram diskuteras inte i Banverkets miljökonsekvensbeskrivning, trots att det skall göras enligt Banverkets handbok (Banverket 1992). Det finns inte heller något uppföljningsprogram upprättat för sträckan Väröbacka–Tångaberg.

Vägverket kompletterade sin miljökonsekvensbeskrivning med ett förslag till uppföljningsprogram i efterhand, efter det att nya föreskrifter med nya krav börjat gälla (VVFS 1993:14, fr.o.m. oktober 1993). Länsstyrelsen i Hallands län förklarade i samband med upprättandet att syftet med programmet bör vara dels att i efterhand vid behov kunna vidta ytterligare skyddsåtgärder, dels att vinna erfarenheter inför kommande projekt. Vägens miljöeffekter skall därför enligt länsstyrelsen undersökas i förhållande till de förväntade, både under utbyggnaden och sedan vägen har tagits i bruk. Uppföljningsprogrammet, som upprättades med hjälp av en konsultfirma, omfattar i stort sett alla intressen som är upptagna i miljökonsekvensbeskrivningen. De frågor som Vägverket angivit som mest aktuella att följa upp är följande: påverkan på naturmiljön, störningar för boende, dokumentation av arkeologiska undersökningar, hantering av massor och terrängmodelleringar, planteringar och miljöprogram för omhändertagande av dagvatten. Det anges i Vägverkets uppföljningsprogram att gemensamma uppföljningsmöten och besiktningar bör hållas med länsstyrelsen och kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar ungefär en gång i halvåret. Enligt programmet skall arbetet sammanställas i en slutrapport två år efter byggtiden, i samband med att uppföljningen avslutas. Tre uppföljningsmöten hölls under byggtiden. Därefter har uppföljningsverksamheten enligt detta program upphört.

Vägverket har emellertid bedrivit ett ekologiskt projekt vid sidan om motorvägsutbyggnaden, i samverkan med bl.a. länsstyrelsen, kommuner och markägare. Åtgärder, framför allt i form av anläggning av våtmarker, har vidtagits för att kompensera för de ingrepp i landskapet som den nya vägen orsakar. Projektet har följts upp. Resultatet presenterades i en rapport vintern 1998.

Det går inte att från ovanstående jämförelse dra slutsatser om i vilken utsträckning Vägverket och Banverket har beaktat miljöaspekter i det här fallet. Miljöfrågorna som behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen skall, genom att man arbetar parallellt med arbetsplan eller järnvägsplan, arbetas in och integreras i projektet. Det finns ingen uppenbar skillnad mellan Vägver-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Underbilaga 1Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

kets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar. Med beslutsunderlag av likartad standard finns förutsättningar för att verken skall beakta miljöaspekter på liknande sätt. Länsstyrelsen i Hallands län anser att Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar för sträckor i Halland i allmänhet är föredömliga.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Övriga studier inom området

Fyra år efter det att miljökonsekvensbeskrivningar introducerades för vägprojekt i Sverige gav Transportforskningsberedningen ut en rapport om hur miljöaspekter beaktas i vägplaneringen (Eriksson, I-M. 1991). Eriksson har analyserat 34 vägprojekt i syfte att visa hur miljöhänsynen har utvecklats inom vägsektorn. Resultat från studien visar att miljöhänsynen successivt har ökat och att miljökonsekvensbeskrivningar har en begränsad men viktig betydelse. Vägverket har lärt sig att integrera miljöfrågor tidigare i planeringsprocessen, vilket gör att merkostnaderna för miljöåtgärder har sjunkit. Tidig miljöhänsyn gör att man slipper sätta in dyra kompenserande åtgärder i efterhand. Eriksson konstaterar dock att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar inte har ökat antalet utvärderade alternativ i planeringen och att miljöhänsynen kan brista i byggskedet. Besluten fattas snabbt i byggskedet och klara riktlinjer för miljöarbetet saknas i allmänhet.

Eriksson anser att det är otillräckligt att endast arbetsplaneskedet regleras i lag, eftersom de beslut som får störst konsekvenser för miljön fattas i tidigare skeden.

Eriksson hävdar att bristen på aktuell information om olika miljöförhållanden i landskapet gör det svårt att upprätta korrekta miljökonsekvensbeskrivningar. Följden kan bli att inte tillräckliga åtgärder vidtas för att förebygga miljöproblemen. I stället måste omfattande insatser göras i efterhand för att begränsa eller kompensera miljöeffekterna.

Vidare menar Eriksson att miljökonsekvensbeskrivningarna kan vara svårtillgängliga för allmänheten. En annan brist är att osäkerhet och kunskapsbrister sällan noteras i analyserna.

Samtidigt som miljöhänsynen har ökat över tiden har intresset varierat mellan olika typer av miljöfrågor, menar Eriksson. Föreningar i luft och vatten ägnas nu större uppmärksamhet än estetik och bevarande av jordbruksmark jämfört med på 1970-talet.

Riksrevisionsverket har granskat användningen av miljökonsekvensbeskrivningar inom två sektorer: vägbyggande och vattenkraftsutbyggnad (Riksrevisionsverket 1996). Granskningen avser miljökonsekvensbeskrivningar som beslutsunderlag. Man har inte gått in på vilken vikt miljöintressena givits i den sammanlagda bedömningen. I rapporten konstateras att allmänheten inte engageras i någon större utsträckning i tidiga skeden och att regler saknas för hur föreningar med motstående intressen skall engageras i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare kritiserar Riksrevisionsverket förhållandet att ingen utomstående granskar beskrivningarna i de tidiga skedena. Vägverkets regionala organisation skall i dessa skeden fungera både som exploatör och kritisk granskare av miljökonsekvensbeskrivningarna. På regionerna finns dock ingen funktion för att granska dokumenten, vilket i praktiken betyder att ingen granskning genomförs förrän i arbetsplaneskedet. Länsstyrelsen har dessutom inte alltid lyckats upptäcka uppenbara brister i beskrivningarna, trots att kompetens finns i myndigheten. För att förbättra förutsättningarna för goda beslutsunderlag föreslår Riksrevisionsverket att Vägverkets olika roller i det tidiga planeringsskedet klargörs.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenska
p.:Fel! Okänt
namn på
dokumentegenska
p.Fel! Okänt**

Riksrevisionsverket anser också att riktlinjerna för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och innehållet i dokumenten bör förtydligas. Med tydligare riktlinjer anser verket att granskningsarbetet kan effektiviseras.

Riksrevisionsverkets kritik har i viss mån beaktats i arbetet med förändringarna i väglagen, som träder i kraft vid årsskiftet.

Riksrevisionsverket påpekar vidare att riksdagens beslut om vägbredd på det nationella stamvägnätet ibland kolliderade med kravet på redovisning av alternativa lösningar i miljökonsekvensbeskrivningarna (som anges i Vägverkets föreskrifter). Vägverkets projektledare kände sig förhindrade att redovisa alternativ med lägre standard än det som riksdagen beslutat om. Dessutom menar Riksrevisionsverket att stora delar av trafikbehovet skulle gå att lösa med lägre standard i de fall miljökonsekvenserna är omfattande. Slutligen påpekar verket att erfarenhetsåterföringen är otillräcklig. Därför föreslår man att centrala myndigheter och sektorsmyndigheter systematiskt skall följa upp och utvärdera arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Regeringen beslutade den 20 oktober 1997 att tillkalla en kommission med anledning av det som inträffat som en följd av tunnelbygget genom Hallandsåsen (dir. 1997:124). Tunnelprojektet är en del av Västkustbanan. I samband med borringarna läckte betydligt mer vatten än förväntat in i tunneln. För att tätat tunneln och därmed säkra grundvattennivån användes tätningssmedlet Rhoca Gil, ett kemiskt medel som orsakade skador på människor, djur och miljö. Tunnelkommissionen har undersökt vad som egentligen hände, hur det kunde hända och konsekvenserna av händelseförloppet. Även arbetsmiljön, beredskapen samt uppgifts- och informationshanteringen hos myndigheter och andra berörda har studerats. Kommissionen har också undersökt hur liknande situationer kan undvikas i framtiden. Våren 1998 gavs en delrapport ut (SOU 1998:60), och den 17 november 1998 presenterade tunnelkommissionen sin slutrapport (SOU 1998:137).

Banverket får hård kritik. Man menar att miljökompetens saknades i verket. De utredningar som Banverket lät göra användes i första hand för att motivera projektet och inte som underlag för egna beslut. Kommissionen ifrågasatte omfattningen och slutsatserna av järnvägsutredningen med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Dessutom menar man att miljökonsekvensbeskrivningen som regeringen hade tillgång till i expropriationsärendet var bristfällig. Den innehöll t.ex. inga alternativa sträckningar eller andra lösningar på det problem som tunneln skulle lösa. Banverket var starkt decentraliserat. Återrapporteringen av svårigheter och problem till Banverkets styrelse var bristfällig, vilket försvårade uppföljningen av projektet. Kommissionen bedömer att tunnelbyggets misslyckande framför allt beror på bristande ledning och styrning av projektet. Tunnelkommissionen är också kritisk till att Banverket godkänner sina egna järnvägsplaner och är sin egen tillsynsmyndighet. Regeringen får kritik för att man fattade beslutet att bygga tunneln innan projektets tillåtlighet prövats.

För att undvika upprepningar av misstagen med Hallandsåsen lämnar kommissionen flera förslag för stora byggprojekt. Bl.a. föreslår man att:

- det bästa möjliga alternativet ur miljösynpunkt alltid skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning,
- alla stora infrastrukturprojekt skall miljöprövas av miljödomstol,

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt

- Naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet utreds beträffande möjligheten att följa upp andra sektorsmyndigheters och större koncerners miljöarbete,
- trafikverken får i uppdrag att sätta i gång, leda och finansiera utvecklingsprogram för att höja miljökompetensen inom anläggningssektorn, även på entreprenörsidan.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenska
p.:Fel! Okänt
namn på
dokumentegenska
p.Fel! Okänt**

Sammanfattning av remissyttranden

Remissinstanser

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över rapporten *Vägverket, Banverket och miljön*: Näringsdepartementet, Banverket (huvudkontoret och de fem regionerna), Vägverket (huvudkontoret och de sju regionerna), Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), samtliga länsstyrelser, Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen.

Banverkets och Vägverkets regioner har avstått från att yttra sig till revisorerna. De hänvisar i stället till huvudkontorens remissvar. Huvudkontoren har samordnat alla synpunkter från regionerna i sina remissvar. VTI, KFB, Länsstyrelserna i Stockholms län, Östergötlands län, Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län, Skåne län, Hallands län, Örebro län, Dalarnas län, Västerbottens län och Norrbottens län samt Naturvårdsverket har yttrat sig över rapporten. Länsstyrelsen i Värmland har meddelat att länsstyrelsen avstår från att yttra sig.

Allmänna synpunkter på granskningen

Banverket anser att revisorernas slutsatser i stort ger en rättvisande bild av verkligheten. Verket anser att revisorerna har hittat Banverkets ömma punkter vad gäller miljöarbetet. Banverket har uppmärksammat flera av de aspekter som revisorerna pekar på. Dessa kommer att hanteras i ett projekt som ska resultera i ett antal nya eller omarbetade handböcker under 1999. Banverket tycker att revisorernas beskrivning av vägars och järnvägars miljöaspekter är onödigt negativ.

Vägverket tycker att revisorernas beskrivning ger en i stort sett korrekt bild av Vägverkets planeringsprocess, tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar m.m. Vägverket framhåller att de problem som tas upp är kända sedan tidigare och att verket i stor utsträckning redan har initierat åtgärder som ska leda till förbättringar.

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) tycker att revisorernas rapport innehåller en noggrann och korrekt återgiven genomgång av planeringsprocessen samt en omfattande studie av hur processen fungerar i praktiken.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) delar revisorernas bedömningar och tillstyrker de förslag revisorerna framför. VTI anser att rapporten ger en pedagogisk översikt över planeringsprocessen ur ett MKB-perspektiv och finner det värdefullt att Vägverket och Banverket inbegrips i samma analys. Institutet anser dock att beskrivningen av investerings- och planeringsprocesserna ges alltför stort utrymme i förhållande till redovisningen av revisorernas egna bedömningar och förslag. VTI uppger vidare att många av de förtjänster och brister med MKB-processen som behandlas i rapporten är kända sedan tidigare. VTI framhåller värdet av att granskningar av statliga verk utförs av oberoende organ såsom Riksdagens revisorer.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har inga synpunkter på revisorernas rapport. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att revisorernas överväganden och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

förslag är bra. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län, Blekinge län, Skåne län, Hallands län, Örebro län, Dalarnas län, Västerbottens län och Norrbottens län* instämmer i huvudsak i revisorernas slutsatser.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att revisorerna presenterar en bra analys med viktiga och centrala slutsatser. Länsstyrelsen anser dock att slutsatserna kan lyftas fram ännu tydligare. Länsstyrelsen anser att det även är motiverat att göra liknande granskningar av hur andra myndigheter hanterar miljöaspekterna i sin verksamhet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att revisorerna på ett förtjänstfullt sätt har beskrivit hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid investeringar i vägar och järnvägar samt tagit upp väsentliga frågeställningar rörande länsstyrelsernas handläggning av dessa frågor. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att rapporten ger en utmärkt sammanfattning av trafikverkens planeringsprocedurer och problemen kring miljöfrågornas hantering i allmänhet och miljökonsekvensbeskrivningar i synnerhet.

Naturvårdsverket delar i allt väsentligt den beskrivning som ges i rapporten. Verket anser att det är viktigt att åtgärder vidtas för att stärka miljöfrågornas roll i infrastrukturprojekten.

Revisorernas utgångspunkter och inriktning

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) är kritiskt till att revisorerna inte har granskat miljöfrågornas hantering utifrån ett hållbarhetsperspektiv. VTI anser att revisorerna borde ha tagit det miljöanpassade transportsystemet som utgångspunkt och analyserat i vilken mån nuvarande planeringsprocess är ett effektivt redskap i arbetet för att anpassa transportsystemet. Analysen kunde också ha tagit sin utgångspunkt i verkens sektorsansvar för miljön och revisorerna ha granskat om planeringsprocessen är ett effektivt redskap i utvecklingen av detta sektorsansvar.

Vägverket, Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och *VTI* påpekar att rapporten inte omfattar miljökonsekvensanalyser i strategisk planering. Vägverket menar att miljökonsekvensbeskrivningar i övergripande planering kan underlätta beskrivningar på projektnivå. Uppgifter på projektnivå är dessutom av intresse vid uppföljning av effekterna av de strategiska planerna. KFB ifrågasätter om inte revisorernas rapport borde ha omfattat en beskrivning av SIKA:s roll som samordnande organ i planeringsprocessen och som ansvarig för metodutvecklingen. KFB anser att denna roll är speciellt viktig i det strategiska skedet, där det bl.a. finns behov av metodutveckling när det gäller strategiska miljöbedömningar. Även VTI anser att det finns ett stort behov av metodutveckling för strategisk miljökonsekvensbedömning. VTI efterlyser också en utvärdering av miljökonsekvensbeskrivningsprocessen på strategisk nivå. Institutet anser att det hade varit intressant med en analys av hur miljömålet i det transportpolitiska beslutet hanteras i samband med de riktigt stora och avgörande besluten, t.ex. den övergripande medelsfördelningen inom ramen för verkens tioåriga investeringsplaner.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Förändringar med anledning av nya lagar och regler

Vägverket och Banverket håller på att ta fram nya föreskrifter och planeringshandböcker med anledning av miljöbalken och de ändringar i väglagen och lagen om byggande av järnväg som trädde i kraft vid årsskiftet 1999. Vägverket uppger att miljöbalken innebär ökad arbetsbelastning både för länsstyrelserna och vägghållningsmyndigheterna. Vägverket har arbetat aktivt tillsammans med länsstyrelserna för att försöka minimera onödig byråkrati i planeringsprocessen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län uppger att tiden efter miljöbalkens införande har varit krävande. Det beror inte enbart på att nya regler ska tillämpas, utan också på den stora mängd ärenden som har blivit följden av ökade satsningar på miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder. Länsstyrelsen uppger att man för att klara den stora ärendevolymer har försökt finna fungerande samarbetsformer vid handläggningen både internt och med Vägverket. Länsstyrelserna i regionen har också försökt skapa en regional samsyn när det gäller bl.a. lagtillämpning och arbetsformer.

Länsstyrelsen i Västerbottens län påpekar att den nya lagstiftningen lett till behov av större insatser än tidigare. Länsstyrelsen anser att den ökade arbetsbördan bör avspeglas i anslagstilldelningen.

Miljöaspekterna måste finnas med under hela processen

- *Revisorerna* framhåller betydelsen av att de förslag som anges i Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar följs upp och beaktas under hela processens gång. Av rapporten framgår att många miljöaspekter som diskuteras i Vägverkets och Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar inte följs upp i arbetsplanen eller järnvägsplanen på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna anser därför att Vägverket och Banverket i planerna tydligare bör redovisa hur miljöaspekterna ska beaktas. Revisorerna anser också att länsstyrelserna i större utsträckning bör bevaka att miljöaspekterna tillgodoses i Vägverkets och Banverkets planer.

Banverket uppger att planeringshandboken för järnvägsplan kommer att innehålla krav på att järnvägsplanen ska innehålla ett avsnitt där det tydligt redovisas vilka av de åtgärder som föreslås i miljökonsekvensbeskrivningen som faktiskt ska vidtas. Av avsnittet i planen ska också framgå om någon föreslagen åtgärd inte avses bli utförd och motivet härför. Om järnvägsplanen är otydlig på denna punkt kan villkor om att åtgärder ska vidtas komma att föreskrivas i fastställelsebeslutet.

Vägverket menar att revisorernas undersökning grundas på material som härstammar från en period med stor tidspress och därmed också mer omfattande brister i dokument och process än i dag. Vägverket uppger att verket hittills har saknat praxis för heltäckande redovisning av miljöåtgärder i arbetsplan och för att föra över arbetsplanens ambitioner till bygghandling. Vägverket har under de senaste åren prövat olika former för att göra arbetsplanerna tydligare. De nya handböckerna kommer att omfatta formerna för redovisning av miljöåtgärder och de krav som ska anges i fastställelsebeslut.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) anser att det är värdefullt att revisorerna påtalar skillnaden mellan regelverkets höga ambitioner och planeringsprocessens praktiska verklighet. Revisorernas bedömning att MKB-instrumentet i en del fall har sådana brister att miljöfrågorna glöms bort under processens gång kan enligt VTI ses som ett tecken på att det fortfarande finns ett stort behov av att höja såväl effektiviteten hos MKB-instrumentet som miljöfrågornas status i infrastrukturplaneringen. VTI anser att en höjning av kompetensen hos utredare och handläggare också är angelägen.

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) anser att revisorernas iakttagelse att många miljöaspekter inte följs upp i planerna är viktig. KFB konstaterar att revisorernas slutsatser har stöd i resultat från forskning om beslutsprocessen.

Naturvårdsverket betonar vikten av att miljöaspekterna finns med under hela beslutsprocessen. Verket anser att det är viktigt att öka medvetenheten om att miljökonsekvensbeskrivningen endast är ett av flera beslutsunderlag och att de åtgärder verken verkligen avser att genomföra därför även ska anges tydligt i arbetsplanen/järnvägsplanen. Naturvårdsverket delar revisorernas synpunkter att beskrivningen av miljöåtgärder i planerna bör förbättras. Verket erinrar om att ett beslut om upprättande/fastställelse av en plan fr.o.m. 1999 ska jämföras med ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att Vägverket och Banverket utformar sina arbetsplaner respektive järnvägsplaner så att dessa dokument blir ungefär lika detaljerade som de tillstånd som ges med stöd av miljöbalken.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Kalmar län och Skåne län understryker vikten av att miljöaspekterna följs upp i planerna. Länsstyrelsen i Stockholms län har vid granskningen av miljökonsekvensbeskrivningar och arbetsplaner uppmärksammat Vägverket och konsulterna på att miljöskyddsåtgärderna måste arbetas in i arbetsplanerna och att miljökonsekvensbeskrivningarna måste vara tydliga. Länsstyrelsen uppger att hanteringen har förbättrats, men att det ännu kvarstår några steg innan en godtagbar nivå har uppnåtts.

Länsstyrelsen i Kronobergs län ser en gradskillnad mellan den formulering som anges i revisorernas rapport¹⁰, ”en godkänd miljökonsekvensbeskrivning skall fogas till arbetsplanen eller järnvägsplanen”, och lagtexten (15 § väglagen som trädde i kraft i januari 1999), ”miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen”. Länsstyrelsen anser att miljökonsekvensbeskrivningen och arbetsplanen med den senare lydelsen kan sägas utgöra en handling, som fastställs vid ett och samma tillfälle. Därför ska åtgärder som beskrivs i en miljökonsekvensbeskrivning inte behöva upprepas i arbetsplanens text.

Länsstyrelsen i Norrbottens län betonar vikten av att länsstyrelserna noggrant avstämmer miljöfrågornas hantering i trafikverkens planer i förhållande till miljökonsekvensbeskrivningarna. Länsstyrelsen i Stockholms län menar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

¹⁰ Formuleringen är hämtad från Vägverkets handbok *Miljökonsekvensbeskrivningar för vägar*, publikation 1995:30, s. 44–45.

att länsstyrelserna bör säkerställa att yttrandet över Vägverkets och Banverkets planer innefattar synpunkter som även skulle ha lämnats i ett remitterat miljöbalksärende. Även *Naturvårdsverket* pekar på länsstyrelsens viktiga roll i verkens arbete med planerna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och *Skåne län* upplever att känsliga miljöfrågor ofta förs över till bygghandlingsskedet i stället för att redas ut i planerna. Länsstyrelsen i Kronobergs län uppger att en sådan hantering ofta har inneburit merarbete för länsstyrelsen i efterhand, då oförutsedda problem har uppstått. Länsstyrelsen anser att alla miljöpåverkande faktorer bör tas in i plan/MKB, eftersom länsstyrelsen inte har någon formell roll i byggskedet. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser också att det är osäkert hur miljöfrågorna hanteras efter det att planerna har fastställts (i bygghandlingar, under entreprenadupphandling och under själva byggandet). *Länsstyrelsen i Örebro län* understryker betydelsen av att miljöaspekter finns redovisade i bygghandlingarna. Länsstyrelsen anser att det finns risk för att endast tekniska åtgärder redovisas där. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att det även behövs rutiner för att hantera ändringar i ett projekt som kan uppstå vid upphandlingen av entreprenörer. Länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten bör informeras om förändringar som har betydelse för miljön.

Miljöeffekter av färdiga projekt måste följas upp

- *Revisorerna* konstaterar att Vägverket och Banverket saknar rutiner för att följa upp väg- och järnvägsinvesteringarnas miljöeffekter efter det att vägarna och järnvägarna har tagits i drift. Få uppföljningsstudier har publicerats. Varken Vägverket eller Banverket har heller något system för att ta till vara och sprida de kunskaper som uppföljningarna ger. Revisorerna understryker betydelsen av att verken följer upp sina investeringar i större utsträckning. Den kunskap som uppföljningarna ger kan användas både för att vidta korrigeringar och för att förbättra bedömningen av miljöaspekter i framtida projekt. Revisorerna anser att verken bör tillse att resurser för uppföljning av ett projekt avsätts redan när projektets budget bestäms. Formerna för uppföljningen bör verken bestämma tillsammans med länsstyrelserna i samband med att planerna fastställs. Revisorerna utgår från att verken rapporterar resultatet av uppföljningarna till berörd länsstyrelse eller kommun och att dessa tillser att verken vidtar nödvändiga korrigeringar och åtgärder. Revisorerna föreslår att Vägverket och Banverket tillsammans upprättar ett system för att sprida de kunskaper och erfarenheter som verkens uppföljningar ger.

Banverket konstaterar att verket måste bli bättre på uppföljning och erfarenhetsåterföring, även om verket har "en allmän känsla av att det är lite bättre ställt med uppföljningen än vad revisorerna säger". Verket påpekar att planerade miljöledningssystem kommer att innehålla rutiner för hur miljöfrågor ska hanteras vid bl.a. uppföljning av projekt. I de flesta projekt ska man dessutom upprätta ett kontrollprogram tillsammans med länsstyrelser och kommuner. Verket tillstår att det kan finnas mera att göra vad gäller uppföljning. Idén om att avsätta resurser för uppföljning redan i projektbudgeten

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

anser Banverket vara väl värd att ta till vara. Banverket anser i likhet med revisorerna att Banverket och Vägverket tillsammans borde skapa ett system för att ta tillvara och sprida kunskaperna från uppföljningar.

Vägverket uppger att en ny uppföljningshandbok kommer att bli klar under 1999. I handboken ska bl.a. bedömning av uppföljningsbehov behandlas. Vägverket har erfarenhet av uppföljningsprogram som generar stora datamängder till liten nytta. Även frågan om finansiering ska behandlas i handboken. Finansieringen har varit ett stort hinder för uppföljningsaktiviteter hittills. Vägverket anser att om syftet med uppföljningsaktiviteter är att generera ny och gemensam kunskap ska undersökningar göras i form av FoU-projekt. Den projektansvarige ska använda resultatet för att överväga om kompletterande åtgärder eller korrigerande krävs. Vägverket anger vidare att verket inte har något system för erfarenhetsåterföring, men att utvecklingsarbete har påbörjats.

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) delar revisorernas kritik av Vägverkets och Banverkets insatser när det gäller uppföljning av investeringarnas miljöeffekter. VTI anser att det finns tecken på bristande insikt om erfarenhetsåterföringens värde för framtida planering. VTI anser att verken i ökad utsträckning borde söka sig till expertisen vid forskningsutförande organ för hjälp med metodutveckling inom uppföljningsområdet. VTI anser att det ligger ett stort samhällsintresse i att uppföljningsresultat blir kända och tillgängliga. Revisorernas förslag att Vägverket och Banverket inrättar ett gemensamt system för erfarenhetsåterföring kan enligt VTI ge effektivitetsvinster i verkens arbete med sektorsansvaret för miljön.

Naturvårdsverket delar revisorernas uppfattning att uppföljningen av miljöeffekterna av genomförda projekt är otillräcklig. Verket anser att ett kontrollprogram, som bl.a. anger hur uppföljning ska genomföras, bör föreskrivas för de större projekten. Det är också viktigt att resurser avsätts för sådan uppföljning.

Länsstyrelserna delar revisorernas uppfattning att det är viktigt att följa upp projektens miljöeffekter. *Länsstyrelserna i Stockholms län, Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län, Hallands län och Västerbottens län* betonar betydelsen av att rutiner för uppföljning arbetas fram.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att uppföljning av infrastrukturinsatser är viktig också utifrån andra aspekter. Det gäller t.ex. om anläggningarna uppfyller de bedömningar som gjorts i planeringen vad gäller restider, rörlighet, trafiksäkerhet och andra externa effekter. Ökad kunskap om nya anläggningars effekter är värdefull för bedömningar av vilka typer av åtgärder som bäst verkar mot de mål som sätts upp. Länsstyrelsen påpekar att det är viktigt att uppföljningar av väg- och järnvägsprojekten görs i nära samverkan med kommuner och länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att uppföljning av miljöeffekter har flera fördelar. Uppföljningsarbetet är särskilt viktigt i de fall då osäkerhet råder kring miljökonsekvenserna. Länsstyrelsen menar att nyckeltal och indikatorer kan ha stor betydelse vid uppföljningen av miljöeffekter.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att uppföljningen brister både i projekteringsskedet och byggskedet samt efter färdigställandet. Länsstyrelsen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

uppger att även om det är önskvärt att länsstyrelsen är delaktig i uppföljningen kan detta inte prioriteras i dagsläget.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ska tillsammans med Vägverket och Banverket utarbeta rutiner för rapportering av verkens uppföljningsresultat. Länsstyrelsen anser att lagstiftningen bör ses över för att tydliggöra länsstyrelsens roll i uppföljning av projekt. Länsstyrelsen betonar betydelsen av miljöövervakning på såväl nationell som regional nivå.

Länsstyrelsen i Hallands län tycker att uppföljningsdelen bör formaliseras i lagstiftningen. Länsstyrelsen anser att det är otillfredsställande att resurskrävande arbete med miljökonsekvensbeskrivningar inte följs upp. Länsstyrelsen hävdar att det är trafikverkens ansvar att systematisera en uppföljning av projekts miljökonsekvenser, men att länsstyrelserna bör införa rutiner för att bl.a. kräva redovisningar av uppföljningarna.

Länsstyrelsen i Skåne län anser också att uppföljning av miljöpåverkan bör lagregleras. Länsstyrelsen tycker att det är viktigt att resurser för uppföljning avsätts i samband med att budgeten för ett projekt bestäms. Resurser bör också avsättas för att utveckla ett system för erfarenhetsåterföring.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att uppföljning av hur miljökonsekvensbeskrivningar får genomslag i utförandet kan minimera risken för att helheten går förlorad i en process där ofta många aktörer är inblandade.

Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna behöver höjas

- Resultatet av en enkät som revisorerna har skickat till alla länsstyrelser visar att Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar ofta inte anses hålla tillräckligt hög kvalitet. Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar anses i regel vara bra. Vissa länsstyrelser anser dock att kvaliteten ofta varierar och att även Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar kan ha stora brister. Revisorerna menar att miljökonsekvensbeskrivningar inte bara ska ses som dokument. Den process som leder fram till ett färdigt dokument är också viktig. Revisorerna anser att regeringen bör verka för att Vägverket och Banverket gemensamt arbetar både för att utveckla samarbetet med länsstyrelser, kommuner och allmänhet och för att förbättra miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet.

Banverket påpekar att huvudsyftet med den nya handboken är att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna ska höjas. Verket vill integrera miljökonsekvensbeskrivningsarbetet med utrednings- och projekteringsarbetet. Processerna ska påverka varandra för att leda till ett bra helhetsresultat.

Banverket anser att samarbetet med Vägverket och andra myndigheter bör utökas vad gäller processutveckling och förbättring av miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet. I arbetet med att ta fram nya planeringshandböcker har Banverket löpande kontakter med Vägverket. Vägverket har dock redan gjort mycket av det grundläggande arbete som Banverket har kvar, varför det inte har varit möjligt att genomföra ett helt gemensamt utvecklingsprojekt. Banverket påpekar att ett samarbete med Vägverket skulle underlättas om det vore lättare att få pengar för gemensamma projekt, t.ex. bullerplank.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Vägverket tycker att arbetsprocessen kring planering och miljöanalyser har större betydelse för resultatet än innehållet i dokumenten. Vägverket strävar därför efter att förbättra processen, bl.a. genom att arbeta i grupper med både miljöexperter, arkitekter och ingenjörer. Vägverket uppger att tillgången på miljökompetens och arkitekter/landskapsarkitekter i verkets regionkontor har ökat de senaste åren. Regionkontoren har dock utvecklats i olika takt. Kompetensen varierar också hos konsulter och länsstyrelsernas handläggare. Vägverket anser att länsstyrelserna måste utveckla rutiner och hjälpmedel för att tillhandahålla planeringsunderlag.

Vägverket kommer att utarbeta tydligare riktlinjer och satsa på utbildning för att säkerställa bra upphandlingar av miljökonsekvensbeskrivningar. Vägverket uppger vidare att länsstyrelsernas situation med ökade arbetsuppgifter och mindre resurser har stor betydelse för kvalitetsgranskningen av miljökonsekvensbeskrivningarna.

Vägverket uppger att verket samarbetar med Banverket i flera sammanhang, bl.a. när det gäller miljökonsekvensanalyser, forskningsprojekt och vid seminarier om t.ex. miljöbalken. De fyra trafikverken tar dessutom gemensamt fram prognosmetoder och metoder för konsekvensbeskrivning m.m. inom den strategiska planeringen.

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) anser att mycket forskning och utveckling behövs för att miljökonsekvensbeskrivningarna ska bli ett effektivt redskap i verkens miljöarbete. VTI har i likhet med revisorerna noterat att många miljökonsekvensbeskrivningar främst har beskrivit befintliga miljöförhållanden och i mindre grad presenterat projektets konsekvenser för miljön. Dessutom tas alltför sällan aktuellt kunskapsunderlag fram till miljökonsekvensbeskrivningarna.

VTI menar att underlagsmaterialet på kulturmiljöområdet ofta är knapphändigt och föråldrat samtidigt som länsstyrelserna ofta har otillfredsställande kompetens på det landskapshistoriska området. Revisorerna kunde därför tydligare ha pekat på att expertis vid museer och forskningsstationer måste anlitas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar, menar VTI. Institutet understryker vikten av att det underlagsmaterial som finns framtaget verkligen görs tillgängligt. Institutet anser att det behövs en nationell samordning av denna informationshantering.

VTI menar att många av de problem som revisorerna har påtalat angående miljökonsekvensbeskrivningar och den ojämna kvaliteten förmodligen kan undanröjas om ansvaret för granskningen av miljökonsekvensbeskrivningar låg hos ett nationellt organ, som i Nederländerna.

Naturvårdsverket uppger att miljökonsekvensbeskrivningsarbetet behöver få en betydligt starkare roll i infrastrukturprojekten. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att man i det pågående arbetet med att ta fram nya handböcker, allmänna råd osv. beaktar frågan om hur en förbättring av kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna kan åstadkommas.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län, Skåne län, Hallands län, Örebro län, Västerbottens län och Norrbottens län anser att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna bör höjas.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Jönköpings län, Blekinge län och Örebro län tror att miljöbalkens skärpta krav kan leda till förbättringar av miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län uppger att miljökonsekvensbeskrivningarna för större projekt har god kvalitet. Bättre riktlinjer behövs dock för små projekt, där kvaliteten fortfarande för ojämn. De mindre vägprojekten tar mycket av länsstyrelsens resurser i anspråk på grund av bristfälligt beslutsunderlag. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det är viktigt att projektledarna i Vägverket och Banverket tar ett större ansvar för processen med miljökonsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att verken bör undersöka möjligheterna att använda nyckeltal och indikatorer för att belysa olika åtgärders effekter på miljön och för att förbättra värderingen av konsekvenserna. Länsstyrelsen menar också att Vägverket och Banverket på försök bör använda alternativa modeller för att värdera miljöaspekterna i ekonomiska sammanhang, eftersom det är svårt att beakta miljöaspekter i samhällsekonomiska kalkyler.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att Vägverket och Banverket ibland saknar nödvändig kompetens vad gäller särskilda miljöaspekter. De bör därför överväga att antingen förbättra den egna kompetensen eller i högre grad utnyttja konsulter. Miljökonsekvensbeskrivningarna kan då få tillräcklig kvalitet i ett tidigt skede, vilket skulle minska den totala handläggningstiden och därmed resursbehovet hos såväl länsstyrelsen som Vägverket och Banverket. Vidare menar länsstyrelsen att möjligheterna att ta hänsyn till viktiga miljöaspekter i ett tidigt skede skulle öka.

Länsstyrelsen påpekar att det finns risk för att man inte ser helheten när större objekt delas upp i mindre etapper. Det kan t.ex. få till följd att massor inte utnyttjas på ett effektivt sätt. Länsstyrelsen uppger också att man i samarbete med Vägverket Region Norr håller på att avsluta en förstudie om inventering av kulturhistoriskt intressanta vägar. Länsstyrelsen menar att den typen av inventeringar kan få stor betydelse för att i ett tidigt skede klara ut vilka särskilda hänsyn som ska tas, såväl vid drift och underhåll som vid väginvesteringar.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att trafikverken måste utveckla sin kompetens som beställare av miljökonsekvensbeskrivningar. Länsstyrelsen anser också att verken bör utveckla en arbetsorganisation som säkerställer miljöfrågornas hantering internt.

Flera länsstyrelser framhåller betydelsen av att Vägverket och Banverket samarbetar i utvecklingen av miljökonsekvensbeskrivningar och att en diskussion förs även med länsstyrelser och konsulter.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det är av största betydelse att Vägverket och Banverket samarbetar för att utveckla effektiva handläggningsprocesser och för att höja kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna.

Länsstyrelsen i Skåne län tycker att det är viktigt att en kontinuerlig diskussion förs mellan verken, konsulter och myndigheter. Länsstyrelsen uppger att man i Skåne har en tvärsektoriellt sammansatt infrastruktur/MKB-samrådsgrupp som kontinuerligt träffar representanter för verken och deras konsulter. Länsstyrelsen anser att samarbetet mellan Vägverket och Banver-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

ket bör stimuleras, då samordningsvinster vad gäller infrastrukturplaneringen kan leda till minskad miljöbelastning och lägre kostnader.

Länsstyrelserna i Stockholms län och Blekinge län betonar att länsstyrelsernas godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar är ett led i arbetet för att höja kvaliteten. Länsstyrelserna bör underlätta och stödja samarbetet mellan verken samt delta i metodutvecklingen. Länsstyrelsen i Stockholms län nämner också att Naturvårdsverket har ansvar för att utveckla och samordna arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ser positivt på det ansvar som Vägverket och Banverket tar för miljöfrågorna. Länsstyrelsen har ett väl utvecklat samarbete med Vägverket. Länsstyrelsen framför dock oro för att besparingar i Vägverket kan drabba miljöområdet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har på olika sätt har följt och medverkat i Vägverkets regionala miljöarbete samt haft täta kontakter med verket i den löpande verksamheten. Dialogen har lett till ökad förståelse och ett konstruktivt samarbete. Länsstyrelsen anser att det är tveksamt om delaktigheten och engagemanget blivit detsamma om miljöarbetet endast bedrivits på central nivå.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Innehållsförteckning

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden och förslag	1
2.1 Utgångspunkter för granskningen	1
Rapporten	1
Remissinstanserna	1
Revisorernas överväganden.....	1
2.2 Miljöaspekterna måste finnas med under hela processen.....	2
Rapporten	2
Remissinstanserna	2
Revisorernas överväganden.....	3
2.3 Miljöeffekterna av färdiga projekt måste följas upp	4
Rapporten	4
Remissinstanserna	4
Revisorernas överväganden.....	5
2.4 Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna måste höjas	6
Rapporten	6
Remissinstanserna	6
Revisorernas överväganden.....	8
3 Revisorernas förslag	8

Bilaga 1

Förord	11
Sammanfattning.....	13
1 Granskningens bakgrund och inriktning	15
2 Vägverket och Banverket – uppgifter, mål och organisation.....	16
2.1 Vägverkets och Banverkets uppgifter och mål.....	16
2.2 Vägverkets och Banverkets organisation	17
3 Vägverkets och Banverkets miljöarbete	19
3.1 Sektorsfrågor.....	19
3.2 Miljöledningssystem	19
3.3 Miljöpolicy och miljöprogram	20
3.4 Informationsmaterial.....	20
3.5 Samarbete med bl.a. Naturvårdsverket	21
4 Infrastrukturinvesteringar	22
4.1 Historik	22
4.2 Miljöaspekter vid infrastrukturinvesteringar	24
4.2.1 Drift och underhåll	25
4.2.2 Miljömål	27
4.3 Beslutsunderlag.....	28
4.3.1 Samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar	28
4.3.2 Miljökonsekvensbeskrivningar.....	29
4.3.3 Begränsad kunskap om projektens miljöpåverkan	30
5 Vägverkets och Banverkets planeringsprocess	31
5.1 Strategisk planering	31
5.2 Fysisk planering.....	31
5.2.1 Vägverkets och Banverkets planeringsprocess.....	32

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

5.2.2 Förändringar i arbetssätt med de nya reglerna?	34
5.2.3 Vattenverksamhet	35
5.2.4 Innan lagen om byggande om järnväg trädde i kraft	35
5.2.5 Kommunal markanvändningsplanering	36
6 Planeringsprocessen i praktiken	38
6.1 Planeringen steg för steg	38
6.1.1 Förstudie och utredning	38
6.1.2 Arbetsplan och järnvägsplan	39
6.2 Myndigheternas syn på miljökonsekvensbeskrivningar	41
6.2.1 Miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet	44
6.3 Miljökonsekvensbeskrivningarnas betydelse	46
6.4 Länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen	48
6.4.1 Sammanställning av länsstyrelsernas handläggningstider	49
6.5 Sammanfattande iakttagelser	50
7 Uppföljning av miljöeffekter	52
7.1 Flera motiv till uppföljning	52
7.2 Regler och krav på uppföljning	53
7.2.1 Nya krav på uppföljning under byggtiden	53
7.2.2 Riktlinjer och föreskrifter för uppföljning av färdiga projekt	55
7.3 Erfarenheter	55
7.3.1 Uppföljning under byggtiden	55
7.3.2 Uppföljning av färdiga projekt	55
7.3.3 Uppföljning av miljöeffekter i befintliga miljöer längs vägar och järnvägar	56
7.4 Erfarenhetsåterföring	57
8 Samarbete mellan Vägverket och Banverket	58
9 Revisorernas överväganden och förslag	59
9.1 Miljöaspekterna måste finnas med under hela processen	60
9.2 Miljöeffekterna av färdiga projekt måste följas upp	60
9.3 Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna behöver höjas	61
Referenser	63
<i>Underbilaga 1</i>	
Fallstudie	66
Motorväg E 6 genom Halland	66
Objekt Fastarp–Heberg	67
Västkustbanan	68
Objekt Väröbacka–Tångaberg	69
Miljökonsekvensbeskrivningar – en jämförelse	69
<i>Underbilaga 2</i>	
Övriga studier inom området	75
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanfattning av remissyttranden	78
Remissinstanser	78
Allmänna synpunkter på granskningen	78

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Revisorernas utgångspunkter och inriktning.....	79
Förändringar med anledning av nya lagar och regler.....	80
Miljöaspekterna måste finnas med under hela processen.....	80
Miljöeffekter av färdiga projekt måste följas upp.....	82
Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna behöver höjas.....	84

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.