



Elin Forsberg
Tel: 010-698 11 10
elin.forsberg
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2013-04-16 Ärendenr NV-03113-13

Regionförbundet Uppsala län
Via mail:

Yttrande om förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning i samband med miljöbedömning av länstransportplan för Uppsala län perioden 2014-2025

Sammanfattning

Regeringen har gett länsplaneupprättarna i uppdrag att ta fram förslag till länstransportplaner för perioden 2014-2025. Naturvårdsverket vill med detta yttrande framföra synpunkter på avgränsning och omfattning av de miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar som ska upprättas till länsplanerna enligt 6 kap. miljöbalken.

För att uppnå syftet med miljöbedömning, att främja hållbar utveckling, är arbetet med att identifiera, beskriva och bedöma rimliga alternativ central. Inom transportpolitiken finns flera målkonflikter som behöver synliggöras och hanteras. Viktiga målkonflikter bör identifieras och läggas till grund för utveckling av rimliga alternativ. Planeringen bör ske utifrån målbilder där transportpolitiska mål är uppfyllda, även hänsynsmålet. Det är centralt att miljöaspekterna *integreras* i planen så att hållbar utveckling främjas.

Regeringens direktiv betonar att fyrstegsprincipen ska vara vägledande och anger uttryckligen att användningen av befintligt transportsystem bör optimeras före nybyggnation. Naturvårdsverket vill framhålla att erfarenheter från bl.a. kapacitetsutredningen visar att om man lägger större fokus på steg 2-åtgärder kan man öka kapaciteten i transportsystemet till en betydligt lägre kostnad än om man fokuserar på steg 3- och 4-åtgärder. Samtidigt kan man uppnå en bättre uppfyllelse av det transportpolitiska hänsynsmålet och miljökvalitetsmålen.

Naturvårdsverket anser att det är mycket viktigt att länstransportplanernas konsekvenser relateras både till nollalternativets konsekvenser och till nuläget samt till de nationella miljökvalitetsmålen. Det bör också tydligt framgå i vilken utsträckning planförslagen bidrar till måluppfyllelse.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska också redovisa vilka strategiska vägval som gjorts och vilka skäl som ligger bakom gjorda val.

Det är positivt att Regionförbundet Uppsala avser beskriva två alternativ utöver nollalternativet. Naturvårdsverket anser dock att Regionförbundet tydligare bör redovisa hur dessa alternativ identifierats, liksom vilka alternativ som bedömts vara orimliga och varför. Naturvårdsverket efterlyser överlag tydligare motiv till de avgränsningar som Regionförbundet föreslår. Utan sådana motiveringar är det svårt att lämna synpunkter på förslaget till avgränsning.

Bakgrund

Länsplaneupprättarna fick 2012-12-20 i uppdrag av regeringen att delta i nationell transportplanering och upprätta länstransportplaner för perioden 2014-2025¹. Regionförbundet Uppsala län har nu gett Naturvårdsverket möjlighet att lämna synpunkter på förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning.

Naturvårdsverket har yttrat sig i avgränsningssamrådet för miljöbedömningen av den nationella transportplanen². Det yttrandet finns på Naturvårdsverkets webbplats.

Av regeringens uppdrag till länsplaneupprättarna framgår bl.a. följande:

- De transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga.
- Åtgärderna som prioriteras ska bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Regeringen lyfter särskilt fram målet om begränsad klimatpåverkan.
- Transportsystemet och tillhörande infrastruktur behöver anpassas till de krav som en långsiktigt hållbar utveckling ställer.
- Fyrstegsprincipen ska vara vägledande och användningen av befintligt transportsystem bör optimeras före nybyggnation³.
- Miljöåtgärder i befintlig infrastruktur kan behöva intensifieras för att motverka negativa effekter.
- Regeringen skriver att en ökad användning av kollektiva färdmedel och förflyttningar till fots och med cykel är till gagn för såväl individer som näringsliv och samhället i stort.
- Det är angeläget att det i länsplanerna finns en redovisning av hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder.

Naturvårdsverket uppfattar att regeringen i uppdraget lägger stor vikt vid att planeringen ska bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. I dessa ingår även de av riksdagen fastställda nationella miljökvalitetsmålen⁴.

¹ Regeringsbeslut 2012-12-20, dnr N2012/6395/TE m.fl.

² NV-09999-12, TRV 2012/85778

³ Det innebär att man först och främst ska överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. I andra hand genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen. Först i tredje och fjärde hand ska ombyggnader av befintlig infrastruktur och nybyggnation av infrastruktur prioriteras.

⁴ Se bl. a. prop. 2008/09:93 "Mål för framtidens resor och transporter", s. 30.

Naturvårdsverkets övergripande synpunkter

I detta avsnitt anger vi vad vi generellt anser vara viktigt att beakta i arbetet med miljöbedömning av länstransportplanerna.

Miljöbedömning

Reglerna om miljöbedömning av planer och program (6 kap. miljöbalken) syftar till att *integrera* miljöaspekter i en plan eller ett program så att en hållbar utveckling *främjas*.

Naturvårdsverkets vägledning om miljöbedömning av planer och program finns i Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program, 2009:1.

Nedan utvecklar vi vad vi tycker är viktigt i detta sammanhang.

Avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen

Syftet med avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är bl.a. att koncentrera arbetet på de miljöfrågor som är mest relevanta för den aktuella planen. Fokus ska ligga på den positiva och negativa betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen kan antas medföra. Avgränsningen gör miljökonsekvensbeskrivningen mer lättillgänglig och att man kan undvika onödigt arbete.

Av 6 kap. 12 § miljöbalken framgår vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Enligt 6 kap. 13 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till ”bedömningsmetoder och aktuell kunskap, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, allmänhetens intresse, och att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövning av andra planer och program eller i tillståndsprövning av verksamheter eller åtgärder”. Paragraferna 12 och 13 utgör grunden för att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, omfattning och detaljeringsgrad.

Naturvårdsverket anser att det är mycket viktigt att planens konsekvenser inte enbart bedöms relativt nollalternativet, utan att konsekvenserna även relateras till nuläget och till de nationella miljökvalitetsmålen, samt att det tydligt framgår i vilken utsträckning planen bidrar till måluppfyllelse. Enligt 6 kap 12 § ska i miljökonsekvensbeskrivningen redovisas vilka strategiska vägval som gjorts och vilka skäl som ligger bakom gjorda val⁵.

Rimliga alternativ

För att uppnå miljöbedömningens syfte, att främja hållbar utveckling, är arbetet med att identifiera, utreda och bedöma rimliga alternativ central. Vad som är rimliga alternativ ska också avgränsas och frågan bör diskuteras i avgränsningssamrådet. Vid identifiering av rimliga alternativ bör syftet med miljöbedömning särskilt uppmärksammas, dvs. hur miljöaspekter kan integreras i planen så att en hållbar utveckling främjas⁶.

⁵ Angående avgränsning av MKB:n, se vidare Naturvårdsverkets ”Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program” kap. 6

⁶ Angående alternativhantering och rimliga alternativ, se vidare Naturvårdsverkets ”Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program” kap. 7.

Naturvårdsverket vill särskilt framhålla följande förutsättningar som vi anser måste beaktas i arbetet med att identifiera, beskriva och bedöma rimliga alternativ i länstransportplanerna:

Målkonflikter

Inom transportpolitiken finns flera målkonflikter som behöver synliggöras och hanteras. Åtgärder som inte innebär målkonflikter bör prioriteras. Viktiga målkonflikter bör identifieras och läggas till grund för utveckling av alternativ. Back-casting (då man först beskriver en målbild för att sedan beskriva en möjlig väg att nå dit med hjälp av olika styrmedel och åtgärder) kan användas som metod i detta sammanhang. Frågan om vad som utgör rimliga alternativ bör hanteras gemensamt av planerare och de som ansvarar för miljöbedömningen, eftersom syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.

Ett exempel på en målkonflikt handlar om regionförstoring, som i princip alla regioner strävar efter, och som medför ökade persontransporter och därmed ökad miljöbelastning. Ett annat exempel är ökad utrikeshandel som innebär ökade godstransporter och därmed ökad miljöbelastning. Givetvis är det inte bara mängden person- och godstransporter som är avgörande för miljöbelastningens storlek. Hur resandet och transportererna sker är lika viktigt och en överföring från mer miljöbelastande transportslag som väg och flyg behöver ske till mindre miljöbelastande transportslag som järnväg, sjöfart, kollektivtrafik och cykel. Det är dock otvetydigt så att ökade person- och godstransporter på ett generellt plan verkar i riktningen mot ökad miljöbelastning. Det handlar inte bara om utsläpp av växthusgaser utan också om andra luftföroreningar, buller, biologisk mångfald, landskapsfrågor m.m.

En annan uppenbar konflikt fanns i kapacitetsuppdraget⁷, eftersom ökad kapacitet leder till ökade transporter genom t.ex. inducerad trafik⁸. Uppdraget innebar också svårigheter att tillämpa fyrstegsprincipen, vars första steg innebär att man ska ”överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt”.

Transportsnålt samhälle för att nå klimatmålen och andra miljömål

Naturvårdsverket anser att de av riksdagen beslutade klimatmålen och övriga miljö kvalitetsmål ska utgöra grundläggande villkor för transportsystemets utveckling och trafikutvecklingen. Därför bör utgångspunkten vid varje planering vara dessa mål och vilka styrmedel och åtgärder som krävs för att de ska kunna nås. Trafikverket har tagit fram olika underlag avseende ett framtida transportsystem som uppfyller klimatmålen och hur vägen dit kan se ut⁹. Naturvårdsverket ser mycket positivt på det arbetet. Dessa underlag och en

⁷ Kapacitetsutredningen genomfördes av Trafikverket 2011-2012 på uppdrag av regeringen.

⁸ Att hantera inducerad efterfrågan på trafik, Trivector 2009:8.

⁹ Se t.ex. Trafikverket, 2010: Trafikslagsövergripande planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan, 2010:095. Trafikverket, 2012: Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit, 2012:105. Trafikverket, 2012: Samlat planeringsunderlag – Energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan, 2012:152.

fortsatt utveckling och breddning av underlagen till att omfatta scenarier och målbilder av för transportsektorn alla relevanta miljökvalitetsmål bör utgöra en fundamental grund för transportplaneringen.

Sedan den senaste planeringsomgången genomfördes har det blivit allt mer uppenbart att person- och godstransporterna på väg inte kan fortsätta att öka om klimatmålen ska kunna nås. För att nå klimatmålen gör Trafikverket bedömningen att personbilstrafiken måste minska med 20 % till år 2030 och att lastbilstransporterna inte får öka till år 2030. Vidare skriver Trafikverket att ”Den tekniska utvecklingen av fordon och drivmedel kan och måste bidra mycket, men det räcker inte. För att vi ska nå klimatmålen och göra transportsektorn mindre beroende av fossila bränslen krävs att samhället och transportsystemet utvecklas mot ett mer transportsnålt samhälle”¹⁰. Naturvårdsverket delar bedömningen att vägtransporterna måste minska för att vi ska kunna klara klimatmålen, men också för att klara andra miljökvalitetsmål.

Ompröva tidigare redan beslutade projekt

Erfarenheterna från bl.a. kapacitetsutredningen visar att om man lägger större fokus på steg 2-åtgärder kan man öka kapaciteten till en betydligt lägre kostnad än om man fokuserar på steg 3- och 4-åtgärder. En rimlig slutsats utifrån erfarenheten att kapaciteten i transportsystemet kan öka till förhållandevis låg kostnad om man fokuserar på steg 2-åtgärder (ännu lägre om man även inkluderar steg 1 åtgärder) och utifrån kunskapen om att trafikarbetet måste minska för att klimatmålen ska vara möjliga att nå är att man ser över och återigen utvärderar de steg 3- och 4-åtgärder som ingår i de senaste antagna transportplanerna. De bör utvärderas utifrån:

1. Om de är förenliga med klimatmålen och med kravet att transportarbetet måste minska till 2030. (Utbyggnad av transportinfrastruktur leder till inducerad trafik¹¹.)
2. Om det finns ett behov av ökad kapacitet där de planerade steg 3- och 4-åtgärderna är planerade trots att transporterna behöver minska generellt?
3. Om 1 och 2 ovan är uppfyllda är då de planerade steg 3- och 4-åtgärderna det mest kostnadseffektiva sättet att öka kapaciteten?

Synpunkter på förslag till avgränsning av miljöbedömning i Uppsala län

Det är bra att Regionförbundet Uppsala län påbörjat arbetet med miljöbedömning och i enlighet med processbestämmelserna samråder om detta.

Regionförbundet Uppsala beskriver hur man tänker sig hantera alternativ i arbetet. Det är positivt att Regionförbundet har för avsikt att beskriva två alternativ utöver nollalternativet. Det är dock en brist att samrådsunderlaget inte redovisar hur dessa alternativ identifierats eller vad som avgränsats bort som orimliga alternativ. Naturvårdsverket kan inte lämna synpunkter på vad som är

¹⁰ Trafikverket 2012: Miljökonsekvensbeskrivning av kapacitetsutredningens förslag, 2012:103, s. 23. Se även Trafikverket 2012: Målbild för transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit, 2012:105, s. 8.

¹¹ Att hantera inducerad efterfrågan på trafik, Trivector 2009:8.

rimliga alternativ utan att känna till vad som mer har diskuterats i processen. Naturvårdsverket ställer sig också frågande till vad det betyder att åtgärderna prioriterats i olika ordning i de olika alternativen och undrar om Regionförbundet menar att det är troligt att samtliga åtgärder inte genomförs.

Regionförbundet bör redovisa motiven till varför några miljöaspekter i 6 kap. 12 § p. 6 miljöbalken har avgränsats bort. Vi saknar aspekterna befolkning, materiella tillgångar, bebyggelse, mark, djurliv, växtliv samt delvis människors hälsa (i andra avseenden än buller). Motiv till varför de avgränsas bort är lämpligt att ta upp i avgränsningssamrådet. Vi saknar också motiv till att vatten och luft avgränsats bort ur andra perspektiv än hälsoperspektivet. Utan dessa motiv är det svårt att lämna några synpunkter.

Naturvårdsverket anser också att Regionförbundet bör förtydliga hur urvalet av miljö kvalitetsmål har gjorts. I den transportpolitiska målpropositionen (prop. 2008/09:93) pekades sex miljö kvalitetsmål ut som prioriterade i transportsektorn: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv. Det är bl.a. oklart för Naturvårdsverket varför Regionförbundet bedömer att miljömålet ”Bara naturlig försurning (kväveoxider)” påverkas men inte miljömålet ”Ingen övergödning”.

Regionförbundet föreslår att miljöbedömningen geografiskt ska omfatta Uppsala län och skriver att ”För de miljöaspekter där konsekvenserna berör ett större geografiskt område än det egna länet kan analysen även nämna detta”. Naturvårdsverket anser att miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta ett större geografiskt område än länet om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (positiv eller negativ) utanför länsgränsen. Regionförbundet behöver vara tydligare med vilka miljöaspekter man tänker ha en annan avgränsning för. Det är inte tillfredsställande att uttrycka en avgränsning så vagt. Det gör att vi som samrådspart inte kan lämna några synpunkter i frågan. Det samma gäller för avgränsningen vad gäller kumulativa effekter, där resonemanget behöver bli mer ingående och tydligare för att Naturvårdsverket ska kunna lämna synpunkter på förslaget.

Vad det gäller avgränsningen i tid anser vi att det är lämpligare att välja tidshorizonten 2050 som används i Färdplanerna som EU och medlemsstaterna tagit fram för att redovisa hur klimatmålen kan uppnås.

Naturvårdsverket anser att det tydligare bör framgå hur Regionförbundet Uppsala tänker sig avgränsningen utifrån 6 kap. 13 § p. 3.

När det gäller kopplingen till nationell planering så skriver Regionförbundet att ”Den nationella planen kommer att kommenteras i MKB:n och utgöra underlag i den mån den är tillgänglig”. Naturvårdsverket anser att betydande kumulativa effekter av dessa planer ska framgå av respektive miljökonsekvensbeskrivning.

I samrådsunderlaget anges att förslaget till avgränsning grundar sig på ”miljöbalken, speciellt 6:3 och 6:12”. Reglerna om miljöbedömning för planer

och program finns i 6 kap. 11-18 §§ miljöbalken och avgränsningen ska göras främst med utgångspunkt i 12 och 13 §§.

Beslut om detta yttrande har fattats av t.f. sektionschefen Torunn Hofset.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit t.f. enhetschefen Mikael Johannesson, sektionschefen Pirjo Körsén samt handläggarna Anna Wahlström och Elin Forsberg, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Torunn Hofset

Elin Forsberg