

Bilaga 1 tillhörande
rapport 2009:17

LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Miljökonsekvensbeskrivning gällande förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2010-2021

BILAGA 1 2 november 2009

Bilaga 1 tillhörande
rapport 2009:17

LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Miljökonsekvensbeskrivning gällande förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2010-2021

BILAGA 1 2 november 2009

Foto omslag: Marcus Kurn (fotot är beskuret)

Utgivningsår: 2009

ISBN: 978-91-7281-362-5

För mer information kontakta
Länsstyrelsens miljöavdelning,
Tfn: 08-785 40 00

Denna rapport finns också som pdf.
Du hittar den på vår webbplats **www.lansstyrelsen.se/stockholm**

Läsanvisning

I denna miljökonsekvensbeskrivning (MKB) redovisas miljöbedömningsprocessen som bedrivs för att integrera miljöaspekterna i Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2010-2021 samt utvärderas planens betydande miljöpåverkan. Det integrerade arbetssättet innebär att miljöförhållanden även behandlas och beskrivs i planen. Denna MKB sammanfattar planens viktigare slutsatser och där upprepningar inte bedömts lämpliga finns hänvisningar till planen.

Ansvarig för miljöbedömningen är Länsstyrelsen. Projektledare är Jessica Strid, utvecklingsledare på Miljöavdelningen, och Jon Hansson, kommunikationsutredare på Enheten för Näringsliv och Infrastruktur. Redaktör och strategisk rådgivare är Peggy Lerman, jurist Lagtolken AB.

Utöver den integrerade processen, med arbetsgrupper och samråd som arbetet med Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2010-2021 innebär, deltar en miljöinriktad extern referensgrupp i arbetet med miljöbedömningen. Gruppen består av Göran Westberg, Stockholms stad Trafikkontoret, Kerstin Gustavsson, Vägverket, Peter Huledal, Banverket, Sverker Enström, Storstockholms lokaltrafik och Ulf Tunberg, Regionplane- och Trafikkontoret.

Bilaga 1

Innehållsförteckning

Läsanvisning **3**

Sammanfattning **6**

1. Bakgrund och utgångspunkter **7**

1.1 Investeringsplanering för transporter med miljöhänsyn 8

1.2 Utgångspunkter i politiska mål och miljöförhållanden 14

2. Åtgärdsplanering Stockholms län **21**

2.1 Översikt av länsplanens ändamål och inriktning 21

2.2 Samband till andra planer och program 22

2.3 Utveckling av planen 24

3. Integrering av miljöhänsyn i planeringen **28**

3.1 Översikt av krav på integrering 28

3.2 Utvärdering om planen har rimlig avgränsning 29

3.3 Planens betydande risker och potentialer 34

4. Uppföljning av betydande påverkan **40**

4.1 Krav på uppföljning 40

4.2 Underlag för uppföljning 40

5. Summering av samråd **43**

5.1. Övergripande synpunkter 43

5.2. Avgränsning av MKB 44

5.3. Slutsatser om miljöfrågor 46

5.4. Samrådets genomförande 47

5.5. Fortsatt beslutande 48

Bilaga - Underlag och referenser **49**

Sammanfattning

Detta dokument är en miljökonsekvensbeskrivning som redovisar miljöbedömningen som görs integrerat i länsstyrelsens planering för investeringar i åtgärder för regional transportinfrastruktur. Exempel på åtgärder är nya vägar, spår och cykelbanor, åtgärder för att minska störningar och för att påverka transportefterfrågan. Länets preliminära tilldelning 7,8 miljarder kan komma att minskas eller ökas med 25 %, beroende på regeringens prioriteringar. Länsplanen och den nationella planen innebär samlat att åtgärderna i länet är 49 % för spår och 51 % väg.

Planeringen har från början integrerat miljöfrågor jämte andra förutsättningar. I planen beskrivs hur prioriterade åtgärder ger stöd för olika samhällsmål och slutsatser av olika miljöredskap. Denna MKB utvärderar hur integreringen har fungerat, dvs. beskriver hur den process har gått till som lett fram till planförslaget, samt utvärderar planens slutsatser om betydelse för klimat, hälsa och landskap.

Integreringen har genomförts huvudsakligen på tre sätt: genom fyrstegsprincipen, utveckling av alternativ samt jämförelse med mål. Fyrstegsprincipen innebär att bl.a. möjligheter att minska transportefterfrågan samt att effektivisera ska övervägas före investering i nya strukturer. Utvärderingen bygger på hur planeringen har använt redskapen samt hanterat målkonflikterna i uppdraget om hållbar utveckling.

Planens slutsats är att de prioriterade åtgärderna bidrar till regionens fortsatta tillväxt och sociala sammanhållning men ger små direkta effekter, positiva och negativa, på hälsa, klimat och landskap. Andra åtgärder är nödvändiga för att nå prioriterade klimatmål. Planen medverkar dock till miljömål genom att prioritera spårbunden trafik och kollektivtrafik samt genom särskilda åtgärder för ökat cyklande, minskad miljöstörning, påverkan av transportefterfrågan m.m. Noterbart är även att överflyttning av stora trafikflöden utåt avlastar särskilt belastade områden.

Slutsatserna i denna MKB är följande. Integreringen är tydlig och tidig. Miljöfrågorna har tydligt påverkat utvecklingen av alternativ och det är en ambitiös hantering med flera olika typer av alternativ. Planens strategi har stöd av alla fyrstegsprincipens skeden. Målkonflikter utvecklas men planen har inte mandat att lösa dem. Planen har inte heller stark styrförmåga när det gäller mål för miljö. Det är dock en inriktning på principiellt miljövänliga transporter, även om effekterna inte kan bedömas betydande vare sig negativt eller positivt. Planens slutsats delas därmed.

1. Bakgrund och utgångspunkter

Sammanfattning

I detta kapitel beskrivs beslutsprocesser och miljöbedömning i planeringen. Det ska ge en översikt av ansvarsfördelning och sammanfatta syften med olika beslut och beslutsunderlag.

Planering och genomförande av transporter sker stegvis i flera beslutsprocesser. Miljöanalyser av olika slag utvecklas parallellt med processerna. Miljöbedömning i tidiga planskeden innebär främst att miljöförhållanden, liksom andra förutsättningar, ska integreras tidigt för att kunna prägla planeringen.

Regeringen har utifrån hållbar utveckling angett prioriteringsgrunder för planeringen: företräde för åtgärder med social, ekonomisk och miljömässig potential. Det är i linje med nya transportpolitiska mål såväl som med folkhälsopolitik, miljökvalitetsmål mm. Målen är delvis överlappande och delvis motstridiga. För att tydliggöra strategiska val ska planerna både visa målkonflikter och identifiera åtgärder som främjar flera mål.

Trafikverken har utvecklat gemensamt angreppssätt för miljöbedömning i nationell och regional åtgärdsplanering, som syftar till att väcka strategiska frågor tidigt. Utifrån en samlad målbild ska planeringsverktyg som fyrstegsprincipen bidra till att utveckla hållbara alternativ. Målbilden prioriterar hälsa och säkerhet, klimat och landskap (inklusive stadslandskap).

Den här aktuella regionala planen gäller fördelning av medel för investering i olika åtgärder för transporter. Miljöbedömning i detta skede kan utvärdera hur väl miljöintegreringen fungerar och sammanfatta investeringarnas typiska effekter, men inte redovisa konkreta effekter av alla åtgärder. Detta sker i genomförandet.

Den stegvisa planeringen innebär således att planen både har föregåtts av och kommer att följas av flera olika miljöanalyser. I länsplanens samråd efterfrågas därför förhållanden som behöver uppmärksammas i fortsatt planering, genomförande och drift av åtgärderna.

Nationella mål prioriterar trafikens luftföroreningar och buller, olycksrisker samt intrång i landskapen. Målbilden för länets investeringsplanering bygger vidare på detta med stöd av regionalt prioriterade miljömål och anger som målbild för planeringen att:

• Klimatpåverkan minskar.

• Människors hälsa, påverkad genom luftutsläpp och buller, förbättras och trafikolycksrisker minskas.

• Landskapens värden, stadslandskap och andra landskap, med särskilda kvaliteter för natur- och kulturmiljöintressen likaväl som vardagslandskap av betydelse för hälsa och friluftsliv, stärks. Landskapets resurser, i synnerhet dricksvatten, skyddas mot förorenande olyckor.

1.1 Investeringsplanering för transporter med miljöhänsyn

1.1.1 Europeisk modell för integrerad miljöstyrning

För EU gäller gemensamt direktiv[1] om miljöhänsyn i planeringen genom löpande integrering av miljöförhållanden. Syftena är dels att främja långsiktiga och hållbara beslut, dels att gynna företag genom att skapa konsekventa ramar samt att göra beslutsprocesser mer öppna och tillgängliga. Hållbara beslut med effektiva lösningar ska främjas dels genom att alternativa möjligheter undersöks och dels genom att strategiska val utvärderas med avseende på såväl miljömässiga som sociala och ekonomiska skäl. I miljöbalken med anknutna sektorslagar som bl.a. väglagen samt i plan- och bygglagen finns motsvarande hänsyns- och procedurregler.

Miljöbedömningen ska – i relevant och rimlig utsträckning – identifiera och bedöma väsentlig positiv och negativ miljöpåverkan, dvs. som är av betydelse för människors hälsa och säkerhet samt landskapets (även stadslandskap) värden som t.ex. kultur, natur, materiella tillgångar. Samspelet mellan olika miljöaspekter, exempelvis klimat, ingår också. Miljöbedömningen sammanfattas i ett dokument kallat miljökonsekvensbeskrivning.

Begreppet MKB används även för dokument som beskriver miljöpåverkan av projekt men det finns flera väsentliga skillnader. På övergripande beslutsnivå som planering undersöks inte konkret miljöpåverkan så som för projekt. Miljöfrågor ska enligt direktivet anpassas efter beslutsnivån. Det är ofta orimligt att utreda konkret påverkan i planeringen. Fokus är då istället att visa om planen främjar eller motverkar prioriterade miljömål. Samråd ska hållas med miljömyndigheter om rimlig avgränsning av detta.

Planförslag med MKB ska offentliggöras för granskning och inspel av allmänheten och berörda kommuner och myndigheter. Planeringen fortsätter med sammanställning av slutligt förslag till plan med MKB.

Beslut om planen ska beakta både MKB och samråd samt, i särskild sammanställning, redovisa hur miljö integrerats i planeringen och vilka motiven är för val av alternativ. Eventuella kompletterande uppgifter om hälsa och miljö i sent skede av processen kan tas upp i den särskilda sammanställningen.

Planmyndigheten ska säkerställa att planens genomförande följs upp, så att korrigerande åtgärder kan vidtas om allvarliga oförutsedda verkningar

uppstår. Planens MKB ska ge stöd för sådan uppföljning och den särskilda sammanställningen visar planerad uppföljning.

1.1.2 Transportplanering i flera steg med stöd av miljöanalyser

Transporter planeras och prövas i flera steg, från system- och investeringsplanering till myndighetsprövning av enskilda objekt och genomförande av åtgärder och drift under tillsyn av miljömyndigheter. I flera av stegen görs någon form av miljöanalys. Detta MKB-dokument redovisar miljöbedömningen som görs i planeringen för regional transportinfrastruktur i Stockholms län; ett led i investeringsplaneringen.

Syftet med investeringsplaneringen är att utveckla stöd för nationella och regionala statliga investeringsbeslut, så att samhällets infrastruktur och transporter följer transportpolitiska mål om samhällets välfärd. Transporter ska bidra till långsiktigt hållbar och effektiv tillgänglighet för medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet i hela landet. Det sker under villkor om säkerhet och trygghet, jämställdhet, regional fördelning och miljö. Den statliga investeringsplaneringen ger både finansiella stöd (statsbidrag) och kunskapsstöd för kommunala investeringsbeslut, vilka står för väsentlig del av transportstrukturen och huvuddelen av trafikeringen direkt eller indirekt.

Behovet av investeringar sammanställs nationellt och regionalt i systemanalyser, som underlag för regeringens ställningstagande till framtida investeringar. Inriktningen av den långsiktiga statliga infrastrukturplaneringen, dvs. vilka samhällseffekter som ska eftersträvas i första hand, framgår av regeringens proposition[2] som anger både mål och ekonomiska ramar för kommande investeringsbeslut. Inriktningen för den samlade statliga planeringen nationellt är att hälften av den ekonomiska ramen avser utveckling av transportsystem, varav hälften för väg, en tredjedel avser drift och underhåll av statliga vägar och återstående ca 10 % drift och underhåll av statliga järnvägsnätet. För regionala medel finns inte denna indelning given, utan planen kan göra annan prioritering.

Inriktningen när det gäller samhällsmålen är att infrastrukturen ska medverka till att bryta utanförskap, genom att kommunikationer ska underlätta för företagande i alla delar av landet. Kommunikationer ska utvecklas utifrån både kvinnors och mäns behov och synpunkter, som resenärer och företag. Det ska vara lätt att välja klimateffektiva transporter och även andra miljökvaliteter ska stå i fokus. Transportslagsövergripande lösningar lyfts fram.

Planeringen efter dessa inriktningsbeslut går vidare med utvärdering av åtgärder, för att bedöma hur de ger stöd för inriktningen och samhällsmålen. Det är den nu pågående planeringen, nationellt och regionalt.

Åtgärder (objekt) kan gälla t.ex. ny infrastruktur i vägar, spår, cykelbanor och infartsparkeringar, eller ombyggnader t.ex. för planskilda korsningar. Det kan också gälla förbättringar av befintliga anläggningar, t.ex. stationer

anpassas för att öka tillgänglighet, eller underhåll efter slitage. Åtgärder för att minska störningar, som t.ex. buller eller klimatpåverkande utsläpp, kan också vidtas. Även åtgärder för att påverka transportefterfrågan, t.ex. styrning av rörligheten, ingår. Planen tar upp relevanta åtgärder i regionen och kan bidra finansiellt till olika typer av åtgärder medan andra finansieras primärt genom den nationella planeringen.

Genom miljöbedömning i både nationell och regional planering ska identifieras väsentliga potentialer för miljöförbättring respektive risker för betydande negativa effekter med olika inriktning i investeringarna. Alla miljöförhållanden tas inte upp, utan en avgränsning ska leda till att väsentliga frågor ingår som utgångspunkter för planeringen. För planeringen tillämpas inte miljöbalkens hänsynskrav; det finns ingen hänvisning till miljöbalken. De bestämmelserna ska dock uppfyllas när åtgärderna genomförs. Det är därmed viktigt att tidigt identifiera potentialer och hinder med stöd av miljöbedömningen, för att stödja genomförandet.

Finansiering av åtgärder kan t.ex. ske med avgifter, bäras inom särskilda nationella eller regionala finansieringsramar, leda till statsbidrag samt ha gemensam finansiering med andra aktörer som kommuner, trafikhuvudmän som hanterar driften eller enskilda. Åtgärdsplaneringen hos trafikverken avser en transportslagsövergripande nationell plan medan länen svarar för motsvarande på regional nivå. Som nämnt ligger olika typer av åtgärder i olika typer av planer. Drift och underhåll ligger i nationell plan medan båda nivåerna har medel för utveckling av transportsystemet. Planeringen sker i samverkan med kommuner, ansvariga för kollektivtrafik m.fl. och koordineras med den nationella. Det innebär att åtgärder kan behandlas i flera planer och även i andra beslut. Planeringen hänger ihop även med andra beslutsprocesser, se nedan och i avsnitt 2.2.5.

Dessa överlappningar är en viktig faktor för att bedöma hur miljöfrågor lämpligast integreras i planeringen. Inte förrän regeringens beslut föreligger, finns klarhet i fördelningen av medel mellan t.ex. olika trafikslag och olika typer av åtgärder. Samspel mellan beslutsprocesserna är helt avgörande för en verkningsfull styrning. Det valda angreppssättet i nationell och regional planering är att ha gemensamma utgångspunkter i miljöbedömningen, dvs. gemensamma målbilder och strategier för att nå dit, gemensamma metoder för att formulera alternativ och ställa frågor om miljöhänsyn. Detta bör underlätta jämförelser av planförslag och samordning med andra beslut.

Alternativ som ska utvärderas regionalt är enligt uppdraget en lista med åtgärder som ryms i den preliminära ekonomiska ramen (här 7,8 miljarder) respektive ett alternativ med tillskott och ett med avdrag om 25 %. Regeringens uppdrag klarlägger att det bör vara samma prioritering av åtgärder i alla tre ramarna. Planeringen i Stockholms län har härutöver arbetat med alternativ inriktning, dvs. olika mix av åtgärder med tydligare inriktning på t.ex. spårbunden trafik respektive väg. Syftet med denna

alternativanalys har varit att komma fram till en lämplig åtgärdslista. Detta beskrivs mer i 2.3.2.

Utvärdering av planens alternativ ska beakta nyttan för samhället – dvs. målen som anges i inriktningsplaneringen – i förhållande till kostnaden. Miljöbedömningen medverkar till planens utvärdering i förhållande till mål om hälsa, miljö och hushållning.

Miljöbedömning för planer av detta slag innebär därmed att väsentliga miljöförhållanden lyfts fram, liksom övriga planeringsförutsättningar, för att integreras i planeringen och påverka urval av åtgärder. Vidare ska miljöbedömningen lyfta fram risker och möjligheter, så att dessa kan beaktas i det fortsatta beslutandet, samt att ge underlag för uppföljning som gör det möjligt att korrigera misstag.

Andra beslutsprocesser, som påverkar vad planen och miljöbedömningen ska ta upp, är främst följande. Åtgärder där nya områden tas i anspråk har delvis förberetts genom fysisk planering hos kommuner eller sektorerna. Det sker genom förstudier, utredningar av alternativ lokalisering och detaljerad planläggning av anläggningars placering och utformning. Då görs formella MKB eller andra konsekvensanalyser. Det innebär att objekten, redan när de tas upp i åtgärdsplaneringen, är utvecklade under krav på miljöhänsyn och alternativsökande. Det pekar på att miljöhänsyn, så långt det ansetts rimligt i samhället vid det då aktuella tillfället, redan har visats. För åtgärder som ännu inte detaljplanerats, kommer flera beslutsprocesser att genomföras där det som regel ska göras en MKB. Oavsett om det ska ske en prövning med MKB, finns alltid grundläggande krav på miljöhänsyn i genomförandet genom miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Sammanfattningsvis innebär den stegvisa planeringen att planen både har föregåtts av och kommer att följas av miljöanalyser av olika slag. En viktig funktion hos samrådet är därför att synliggöra förhållanden som behöver uppmärksammas in i genomförande och drift av åtgärderna.

1.1.3 Trafikverkens modell för miljöintegrering

Inför den nationella åtgärdsplaneringen har utvecklats gemensamma modeller som avser att ge stöd även i regional planering för investeringar[3].

Målbilder

Den samlade transportsektorn berör samtliga nationella miljökvalitetsmål, som hot och/eller potential. Genom målbilden klimat-hälsa-landskap lyfts dock miljöaspekter fram som är särskilt viktiga för övergripande plannivåer. Det ska fokusera planeringen, nationellt och regionalt, så att transport-infrastrukturens *mest betydande* negativa miljöaspekter minimeras samtidigt som miljönyttans fulla potential tillgodogörs. Målbilden bearbetas i regionalt perspektiv och med hänsyn till regeringens uppdrag i avsnitt 1.2.3.

Bilaga 1

Den regionala målbilden används i länsplaneringen för att formulera alternativ. Den används också i planeringen för att utvärdera olika inriktning av åtgärder. I den sammanfattande utvärderingen av planens måluppfyllelse redovisas de transportpolitiska målen, och de regionala målens precisering används som stöd i utvärderingen. Se tabell i kap. ”Effekter av åtgärder” i planen.

Strategi

Syftet med att formulera en strategi är att finna verkningsfullt sätt att nå målbilden. Det finns redan övergripande politiska strategier av betydelse för hållbar utveckling som ger utgångspunkt för åtgärdsplaneringen, se avsnitt 1.3. Stockholmsöverenskommelsen är regionalt en viktig strategi för att hantera utmaningarna för transportsystemen, se 2.2.2. I den regionala utvecklingsplaneringen och regionplaneringen utvecklas också strategier, se 2.2.3.

Länsplanen redovisar utifrån dessa utgångspunkter sin strategi för att klara uppdraget, se avsnitt Strategi. Valen i planeringen utvärderas löpande i förhållande till strategin. Åtgärdens betydelse beror på tillgänglighet, framkomlighet och miljöeffektivitet i det samlade transportsystemet. Planens slutsats är att i första hand ska elimineras flaskhalsar i såväl kollektiv-, som järnvägs- och vägtrafiksystem.

Fyrstegsprincipen

Både regeringens uppdrag[4] om åtgärdsplaneringen och trafikverkens modell anger att åtgärder bör analyseras enligt fyrstegsprincipen. Principen innebär att i första hand undersöks åtgärder för att påverka transportbehovet och val av transportsätt, t.ex. åtgärder för att öka andelen kollektivtrafik och gods på järnväg. I andra hand undersöks åtgärder för att effektivare använda befintliga anläggningar och fordon, exempelvis styra trafik så att trängsel undviks. Härefter undersöks åtgärder för begränsad ombyggnad. I sista hand undersöks större ombyggnader, nyinvestering i infrastruktur m.m.

Principen används i länsplaneringen för att formulera planens strategi men också för att utvärdera åtgärder. Således ger strategin med täthet och flerkärnighet förutsättningar för att minska transportefterfrågan. När strategin genomförs behövs dock åtgärder inom alla fyra stegen, exempelvis utbyggnad av felande länkar och flaskhalsar är nödvändiga även då åtgärder vidtagits i enlighet med de första stegen.

Egenkontrollprogram

Ett frågebatteri om processen för miljöbedömning och om effekter är avsedda att ge stöd vid planeringens urval och analys av åtgärdsförslag och på så sätt bidra till att miljöbedömningen integreras i planeringsprocessen.

Miljöbedömning har anpassat frågorna för de regionala perspektiven som checklista till arbetet.

Integrering

Trafikverkets modell för samspel mellan åtgärdsplanering och miljöbedömning bygger på följade. Miljöbedömningen bidrar i tidiga skeden med målbild och avgränsning (miljökriterier) för att identifiera väsentliga miljöfrågor. Åtgärdsplaneringen utvecklar strategier för vägval, sammanställer alternativ mix av åtgärder och redovisar motiven för de väsentliga valen, samt beskriver hur målbild och andra miljökriterier beaktas.

Länsplaneringens integrering tas upp i avsnitt 2 och 3.

1.1.4 Länets process

Planeringen förbereddes hösten 2007 med förfrågan till kommuner och trafikhuvudman om behov av investeringar. Underlag om investeringsobjekt – tänkbara åtgärder – sammanställdes och systemanalys[5] genomfördes. Åtgärdsplaneringens ramar preciserades av regeringens uppdrag[6] december 2008, som beskriver inriktning och ändamål. Preliminär ekonomisk ram för Stockholms län angavs till 7,8 miljarder. Regeringens uppdrag ger viktiga utgångspunkter som påverkar planen och miljöbedömningen, t.ex. inriktningen av investeringarna, huvudalternativ samt miljöfrågor som ska beaktas när alternativ utvecklas.

Länsstyrelsen beslöt[7] våren 2008 att miljöbedömningen skulle inledas redan i systemanalysen, för att kunna bidra med väsentliga miljöfrågor i tidigt skede. Länsstyrelsen bjöd in kommuner och myndigheter till samråd om avgränsningen under november 2008 och synpunkterna användes som underlag för den fortsatta planeringen.

Åtgärdsanalysen utvecklades i planeringen under första halvåret 2009. Grundläggande planeringsfråga var vilka krav som finns på framtidens transportlösningar, med beaktande av angivna samhällsmål, och vilka åtgärder som bäst bidrar till målen och på så sätt utnyttjar den givna ramen och dess inriktning mest effektivt. Miljöhänsyn visades genom fyrstegsprincipen och utveckling av alternativ med fokus på olika slags åtgärder och olika utfall jämfördes med trafikmodellering. Alternativ fokus har varit extra insatser för endera väg eller spår eller så kallade särskilda åtgärdspaket (t.ex. ökad framkomlighet på cykel och skydd mot buller). Se avsnitt 2.3.2 och i planens avsnitt ”Effekter av åtgärder”.

Samråd har skett löpande med kommuner och andra berörda, även lokala organisationer och näringslivet. Samordning har skett under mars-april 2009 med trafikverken och andra län. Offentlig granskning av förslag till plan med MKB har skett under perioden 15 juni - 15 september 2009. Slutligt förslag till plan för regional transport infrastruktur med MKB (detta dokument) lämnas till regeringen den 2 november 2009. Regeringen tar i början av 2010 beslut om ekonomiska ramar och prioritering av åtgärder. Länsstyrelsen fastställer därefter planen. Vid båda besluten ska

miljöbedömningen och samråden beaktas och till besluten ska en särskild sammanställning beskriva integration av miljöhänsyn, val av alternativ, uppföljning mm.

Väsentliga miljöeffekter ska följas upp i planens genomförande, så att behovet av korrigerande åtgärder uppdagas. Länsstyrelsen är som planmyndighet ansvarig för att uppföljning sker. Uppföljningen kan ske inom ordinarie statligt system för uppföljning av miljösituationen, miljömål etc., om dessa täcker de väsentliga miljöfrågor som identifierats. Ansvaret kan delas med andra aktörer som trafikverk och kommuner, som planmyndigheter eller verksamhetsutövare vilka har motsvarande uppföljningsplikt för sina åtgärder. Kommunförbundet Stockholms Län har Miljömålspanel med uppdrag att följa miljömål med avseende på Stockholmsöverenskommelsen. Det bör ge underlag och stöd för länsstyrelsens uppföljning av planen.

1.2 Utgångspunkter i politiska mål och miljöförhållanden

1.2.1 Politiska mål och strategier

Traditionellt har tillväxt lett till ökad negativ miljöpåverkan. Mål om hållbar tillväxt, hållbar tillgänglighet etc. ger politiska signaler att detta samband måste brytas. Internationellt viktiga klimatmål men också lokala problem behöver uppmärksammas mera och miljöeffektiva lösningar stödjas. Regeringens uppdrag visar att Göteborgsstrategin, transport-, hälso- och miljöpolitiska mål är särskilt viktiga underlag vid prioriteringen mellan åtgärder. I hög grad är det överlappande eller samverkande mål men det finns även målkonflikter. Dessa behöver göras tydliga i åtgärdsplaneringen för att möjliggöra de strategiska val som behövs på denna övergripande beslutsnivå.

Regeringens uppdrag ger följande stöd för prioritering av åtgärder:

- social potential (t.ex. ökad jämställdhet med avseende på kön, ålder mm, utanförskap bryts genom ökade arbetstillfällen),
- ekonomisk potential (t.ex. stärkt regional konkurrenskraft, regionförstoring, tillgänglighet, kvalitet i transporterna), och
- miljöpotential (varierat utbud av klimateffektivt och i övrigt miljöanpassat resande, robusthet, säkerhet).

Operationalisering sker till viss del genom åtgärdsplanering men i högre grad genom kommande fysisk planering hos sektorer och kommuner. Åtgärdsplanering har dock, som länk mellan strategier, fysisk planering och genomförande av objekt, en viktig uppgift att synliggöra förutsättningar för framgång. Det kan ske genom att tydliggöra motiven för valda alternativ och genom att lyfta fram viktiga förutsättningar i beslut.

Bilaga 1

Göteborgsstrategin mm

Europeiska rådets strategi 2001 synliggör behov för bättre livskvalitet för nuvarande och kommande generationer[8.] Transportsystem ska motsvara samhällets ekonomiska, sociala och miljömässiga behov samtidigt som oönskade verkningar på ekonomin, samhället och miljön minimeras. En god folkhälsa på lika villkor ska främjas och skyddet mot hälsorisker förbättras. Ett socialt integrerat samhälle, med solidaritet mellan och inom generationerna samt ökad livskvalitet, ska främjas som en nödvändig förutsättning för individens varaktiga välbefinnande. Naturresurser ska förvaltas bättre och överexploatering undvikas, med erkännande av ekosystemtjänsters betydelse. Landskap lyfts fram som grund för ekosystem, kultur och människors välbefinnande, i likhet med Landskapskonventionen[9]. Klimatförändringar och dess följder för samhället och miljön ska begränsas. EU:s politik ska aktivt främja och vara förenlig med global hållbar utveckling.

Transportpolitiska mål och principer

Regeringens uppdrag anger att de nya målen ska tas om hand i planeringen. Målens nya struktur ger ökad tydlighet men förändrar inte investeringsplaneringens utgångspunkter. Transportpolitiska etappmål[10] som bedöms särskilt viktiga för åtgärdsplaneringen beskrivs nedan.

Transportpolitiken ska bidra till långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet för medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet i hela landet. Tillgänglighet som funktion avser mer än fysisk rörlighet, men utgår från geografiska strukturer och kvalitet i transporterna. För funktionen finns villkor om trygghet, jämställdhet och miljö.

Villkoren och begreppen överlappar som brukligt i mån om hållbarhet. Trygghet syftar på nollvision för säkra transporter men kan också handla om jämställdhet, där människor oavsett kön, ålder m.m. ska få ett tryggt resande. Jämställdhet kan syfta på fördelning av tillväxt; en slags rättvisefråga. Trafiklösningar som gynnar cyklar och kollektiva färdmedel gynnar miljö och folkhälsa. God miljö ger förutsättningar för människors hälsa och regional utveckling medan klimatförändringar innebär risker i samhället. Snabba och energieffektiva transporter knyter samman befolkningstäta områden och stärker konkurrenskraft, fler får tillgång till arbete, utbildning, kultur inom ett större område. Klimatpåverkan minskar av effektiva transporter men hotas av ökat resande i en större region.

Planeringen behöver visa målkonflikter och ta stöd i målen för att formulera och utvärdera alternativ. Det bör uppmärksammas att stödet inte är lika utvecklat för alla mål. Miljömål har t.ex. särskilda processer med ansvarsfördelning, kunskapsförsörjning och uppföljning. Det har inte hälsofrågor med socialt perspektiv som t.ex. jämställdhet och trygghet. Sådana mål kan behöva prioriteras i uppföljningen av betydande påverkan.

Transportpolitiska målet betonar att bidraget till samhällsutveckling ska ligga i rörlighetens syfte, inte i rörligheten i sig. Det är i linje med fyrstegsprincipen och innebär att alternativ som främjar t.ex. informationsteknik och transportsnål planering av bebyggelsen ska lyftas fram. Åtgärdsplaneringen råder i högst begränsad utsträckning över dessa frågor. Eftersom planeringen sker i nära samråd med kommuner och aktörer inom t.ex. kollektivtrafik, får dock antas att åtgärderna främjar sådant genomförande. Länsplanen beskriver återkommande betydelsen av samverkan mellan aktörerna för att säkerställa att systemperspektivet inte tappas bort i genomförandet.

Ytterligare principer för transportpolitiken anges i Infrastrukturpropositionen[11] och ger utgångspunkter för hållbar tillgänglighet. Ekonomiska styrmedel avser även miljöaspekter för att bidra till decentraliserade beslut med hänsyn till samlade kostnader för samhället. Åtgärdsplaneringen kan delvis fånga sådana effekter, som slitage på infrastruktur eller spridning av utsläpp genom hantering av trängsel. Vidare ska medborgare och näringsliv ges stor valfrihet. För att kunna välja miljöeffektiv resa behövs attraktiva alternativ där åtgärdsplaneringen kan bidra. Även principen om samverkan mellan trafikslag och decentralisering är i linje med åtgärdsplaneringen.

Miljöpolitiska mål och strategier

Den nationella målbilden avgränsar miljöbedömningen till i första hand mål[12] om hälsa och säkerhet, klimat och landskap. Målen har flera strategier som är relevanta för åtgärdsplaneringen, nämligen effektivare användning av energi och transporter för att minska utsläppen samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Strategierna bygger delvis på formella krav i miljöbalken och plan- och bygglagen som i praktiken ger ramar för genomförandet, trots att det saknas formell koppling[13].

Folkhälsopolitikens mål om god hälsa på lika villkor handlar om arbete, ekonomisk och social trygghet, medinflytande, trygg uppväxt för barn, bra miljö att leva i och sunda levnadsvanor. För god hälsa är även landskapens möjligheter till rekreation och stimulans i övrigt betydelsefull. Folkhälsopolitiken överlappar mål om god bebyggd miljö liksom transportpolitikens mål om jämställdhet och säkerhet m.m. Även strategin om hushållning med mark och vatten m.m. överlappar: hushållningsfrågor ska beaktas tidigt och omgivningarna vara en resurs för folkhälsa och livskvalitet. Åtgärdsplaneringen kan bidra till vissa mål men saknar styrmedel inom flera områden. Planeringens åtgärder kan t.ex. förbättra möjligheterna att cykla som ett led i sund hälsa. Trygghet för barn i trafikmiljöer vid bostäder och skola kan främjas genom hastighetsdämpande åtgärder.

Hälsorisker är i första hand relaterade till föroreningar och buller. Prioriterade föroreningar är koldioxid, kväveoxider, svaveldioxid, kolväten

och partiklar. Vissa störningar har både gränsvärden för oacceptabel status (miljökvalitetsnormer) och mål för kvalitet som ska eftersträvas. För vissa finns eller planeras åtgärdsprogram som ska förbättra. Åtgärder kommer i genomförandet att vara bundna av normer och utvärderas i förhållande till mål. Planeringen stödjer genomförandet genom att utvärdera åtgärderna med stöd av normer och mål. Ljudmiljöns betydelse för hälsan är under forskning och det finns inte gränsvärden som visar vad människan tål. Det finns emellertid nationella politiska mål, dels nivåer för godtagbar ljudmiljö (kallas riktvärden) och dels för minskningstakten av antalet människor som inte har godtagbar ljudmiljö. Miljömål om god bebyggd miljö innebär att riktvärdena på sikt ska klaras överallt. Åtgärdsplaneringen kan medverka till reduktion av störningar (företrädesvis vid källan) och prioriterar de mest utsatta områden. Störningar kan reduceras genom underhåll av särskilt belastade gator och val av material som motverkar buller från störande typer av fordon eller däck. Åtgärdsplaneringen råder dock inte över flertalet källor.

Klimatets avgörande betydelse för hållbar utveckling blir allt tydligare. Målen skärps och nya styrmedel tillkommer[14.] Fossilbränslefri transportsektor beskrivs som avgörande för att nå klimatpolitiska mål och nationella styrmedel som skatter, subventioner och förbud handlar om fordon och bränsle. Åtgärdsplaneringen får stöd av dessa styrmedel och kan delvis medverka till att teknikutveckling får genomslag. Strategin om effektivare energianvändning och transporter anger t.ex. betydelsen av planering för energieffektiva strukturer. Planen beskriver i sin strategi bebyggelsestrukturernas betydelse för transporter och effektivitet liksom samspel i övrigt med kommunal fysisk planering. Klimatanpassning innebär t.ex. att i planeringen hantera risker med ökade vattenflöden.

Landskap återfinns i strategin om hushållning, som bygger på hållbart brukande av mark och vatten. Särskild varsamhet gäller värdefulla natur- och kulturmiljöer. Detta stämmer överens med miljöbalkens syften och skyddsinstitut, vilka ger planeringsförutsättningar när åtgärderna ska genomföras. På motsvarande sätt lyfter plan- och bygglagens syften och styrmedel fram betydelsen även av vardagslandskap, vilket understryks av Landskapskonventionen. Landskapens natur, kultur och andra upplevelsevärden är av betydelse för hälsa och välbefinnande och landskapsekologiska funktioner är av värde för klimat och mål om biologisk mångfald m.m. Åtgärdsplaneringen har inte direkta styrmedel för hänsyn till landskap men kan synliggöra frågan, även i uppföljningen.

1.2.2 Länets prioriterade miljöförhållanden

Översikt

I miljöbedömningen ska beskrivas hälso- och miljöförhållanden som kan påverkas betydligt till följd av planen, exempelvis områden med stora

värden eller miljöproblem där planen är relevant. Påverkan kan vara negativ, men också positiv i betydelsen att lyfta fram viktiga potentialer till förbättring. Generellt prioriteras i åtgärdsplaneringen hälsa och säkerhet, klimat och landskap och målbilden utvecklas här med länets miljömålsarbete.

Stockholms län är Sveriges folkrikaste region med en femtedel av landets befolkning på två procent av Sveriges yta. Befolkningen är koncentrerad till stadsbygden i länets centrala delar och större tätorter, men även landsbygden är jämförelsevis tätbefolkad. Mycket av miljösituationen hänger samman med folkmängden, skärgården är t.ex. landets mest övergödda kust, men tätheten ger samtidigt förutsättningar för effektiva lösningar.

Transportsektorn svarar för det största bidraget till länets miljöproblem, med stor del av koldioxid- och kväveutsläpp och betydande andel kolväten, partiklar och svaveloxid. Pågående vattenplanering visar att regionen är den mest utsatta när det gäller övergödning; trafiken är starkt bidragande. Mål och kvalitetsnormer om vatten får därför stor betydelse för genomförande av planens åtgärder. Vidare orsakar trafiken olyckor, allvarliga bullerstörningar och intrång i landskapen. Det bör dock noteras att Stockholm är en av de renaste huvudstäderna i världen, och modeller för hållbar stadsutveckling i kommunerna väcker internationell uppmärksamhet.

Klimat

Transporterna är effektivare i länet på så sätt att utsläpp av växthusgaser per person är lägre i förhållande till Sverige i övrigt. Men totalt sett ökar utsläppen och energisektorn och vägtrafiken dominerar. Tendensen är att energisektorns utsläpp minskar, tack vare ökad andel biobränslen, medan vägtrafikens ökar med ökad trafik. Befolkningen har de senaste 30 åren ökat 25 %. Kollektivtrafikresande har ökat 35 % och vägtrafiken har ökat 80 %. Andelen kollektivtrafik är betydligt större än övriga regioner och hälften av invånarna har spårbunden kollektivtrafik inom tio minutera gång. Potentialen är betydelsefull och planens inriktning markerar att den bör tas till vara.

Även transporterna inom Mälardalen har ökat. Länet är dessutom ett nav för transporter i Sverige. Regionens hamnar spelar en central roll för svensk sjöfart i Östersjöområdet och Arlanda dominerar flygsystemet. Den transportslagsövergripande åtgärdsplaneringen möts utifrån såväl nationellt som regionalt perspektiv, vilket i hög grad försvårar överblicken av samspelet med andra planer och program och hur åtgärderna samlat bidrar till målen eller förstärker hoten. Planen söker åtgärder med synergieffekter.

Arbetsplatser, högre utbildning och kulturinstitutioner samlas i centrala delar. Bostadsbebyggelse är långt mer geografiskt spridd än arbetsplatser. Regionplaneringen strävar efter en flerkärnig region och koppling av

bostäder till kollektivtrafiknoder. Åtgärdsplaneringens strategi bygger på regionplaneringens intentioner.

Hälsa

Folkhälsan har ändrat karaktär. Allt fler uppger att de mår dåligt, men dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar, cancer och skador minskar. Luftkvaliteten har generellt blivit bättre men luftföroreningar kvarstår som tydlig sjukdomsorsak. Störst problem är höga halter av kvävedioxid och partiklar. Gränsvärden – miljökvalitetsnormer – för kvävedioxid och partiklar ska bidra till att skydda hälsan. Delar av tätorterna och stora trafikleder ligger i farozonen men nivåerna av kvävedioxider förväntas avklinga vartefter utsläppen minskar. För partiklar kan dock inte ses någon nedåtgående trend. Åtgärdsprogram behöver förmodligen kompletteras för båda normerna. Det finns även mål för partikelhalter, som är mera stränga än normerna och som inte uppnås ens om åtgärdsprogrammen fullföljs. Åtgärdsplaneringen söker stödja åtgärdsprogrammen men saknar i stora delar styrmedel.

I länet finns en majoritet av de i Sverige som har så högt trafikbuller utanför sin bostad att det anses prioriterat med åtgärder. Det bor 300 000 i bostäder som inte klarar målet för god miljö när det gäller utomhusbuller. Det råder olika synsätt på styrningen av buller från de olika trafikslagen, med en striktare syn på t.ex. flyg, och det finns även oklarheter om vilka bullernivåer som bör accepteras som god inomhusmiljö. Åtgärdsplaneringen – nationellt och regionalt – omfattar åtgärder för att motverka bullerstörningar och medverkar på så sätt till god ljudmiljö. Samtidigt ger utbyggnad en risk för ny bullerstörning och minskning av tysta områden.

För olyckor är det ett trendbrott; trafikdödade och svårt skadade har minskat. Åtgärdsplaneringens insatser kan förstärka den trenden.

Landskap

Länet är även internationellt en unik storstadsregion genom bebyggelsens närhet till kultur såväl som natur och vatten. Bebyggd mark är 15 %, skogs- och jordbruksmark 60 % och 10 % är blåstruktur med sjöar, våtmarker och 1 000 mil kust. Det är en stjärnformig bebyggelsestruktur med tio naturpräglade gröna kilar. Strukturerna präglar miljöförutsättningarna tillsammans med Mälarens stora vattenflöde till Östersjön samt regionens unika kulturhistoriska arv, bl.a. som politiskt och administrativt centrum från medeltiden.

I en storstadsregion som denna är konkurrensen om marken stor, särskilt i de centrala delarna och i vissa attraktiva delar som skärgård och kuster. Nästan hälften av Mälarens stränder inom länet är påverkade av bebyggelserelaterad exploatering och 20 % av stränderna är kraftigt påverkade. Landskapens betydelse för hälsa och välbefinnande har redan nämnts. De gröna kilarna in mot Stockholm är värdefull tätortsnära natur,

även om naturen i sig inte klassificeras värdefull ur vetenskapligt perspektiv. Den öppna odlingsbygden och skogarna har dock ovanligt hög andel skyddsvärda biologiska resurser och ett stort antal områden med särskilt värdefull natur. För det europeiska ekologiska nätverket Natura 2000 skyddas i länet 56 000 hektar. Kulturmiljövärden finns i skyddade områdena men också i vardagslandskap, var och en med sina karaktärsdrag. Försurning och övergödning av mark och vatten är fortsatt problematisk, med påverkan på landskapets kultur och natur och hot mot biologisk mångfald. Hög befolkningstäthet gör att punktkällor som reningsverk dominerar men även luftburna nedfall från trafik bidrar, liksom dagvatten och läckage från jordbruk. Trenden är att utsläpp från jordbruk minskar medan vägtrafikens ökar. Vattenplaneringen ger motsvarande bild. Transporter innebär både ett hot mot värden i landskapen – utifrån natur, kultur och sociala aspekter – och en potential för upplevelser som berikar vardagens resande. Planens utfall styrs i genomförandet av åtgärderna, men planens uppföljning kan medverka till att synliggöra frågan.

Grusåsarnas potential för vattenförsörjning är en viktig reserv om Mälaren blir obrukbar. Vattenplaneringen lyfter fram betydelsen av att skydda dessa tillgångar. Åtgärdsplanens objekt kan påverka åsarna genom att anläggningsarbetena använder grus eller olämplig placering av objekten men detta styrs i genomförandet.

Slutsatser om målbild för länet

Regionens miljöförhållanden leder till prioritering av dessa miljöfrågor, som stämmer med de samråd som tidigare hållits och som bekräftas av samråd om förslag till plan med MKB:

- Klimatpåverkan minskar.
- Människors hälsa, påverkad genom luftutsläpp och buller, förbättras och trafikolycksrisker minskas.
- Landskapens värden, stadslandskap och andra landskap, med särskilda kvaliteter för natur- och kulturmiljöintressen likaväl som vardagslandskap av betydelse hälsa och friluftsliv, stärks. Landskapets resurser, i synnerhet dricksvatten, skyddas mot förorenande olyckor.

2. Åtgärdsplanering Stockholms län

Sammanfattning
Länsplanens ändamål är hållbar utveckling, med sociala, samhällsekonomiska och miljömässiga perspektiv.

Länsplanen utvecklas med hjälp av alternativ på flera sätt. Alternativ fokus på olika typer av åtgärder används för att utvärdera hur olika mix av åtgärder främjar uppdragets mål. Fyra olika scenarios används för modellering där planens samlade effekter utvärderas. Regeringens uppdrag innebär dessutom tre alternativa nivåer av medelstilldelning.

Länsplanen är tydligt inriktad på att främja järnväg och andra spårbundna transporter. Länsplanens slutsats är att den inriktningen ger förutsättningar för tillväxt och social sammanhållning, med ambitionen att tillgodose flera delvis motstridiga mål samtidigt. Länsplanens åtgärder bedöms endast i mindre mån vara av betydelse för prioriterade mål om hälsa och miljö.

Länsplanen samspelar med ett stort antal beslutsprocesser och det är svårt att se alla samband. Länsstyrelsen deltar dock i flertalet beslutsprocesser och kan löpande bidra till samordning. Gemensamma mål och redskap underlättar verkningsfulla lösningar. Stockholmsförhandlingen ger avgörande förutsättningar för planeringen och innebär kontinuitet i samordningen. Länsplanen har utvecklats med stöd i regionplaneringen vilket förstärker trafiksystemens effektivitet och bidrar till koordinering.

2.1 Översikt av länsplanens ändamål och inriktning

Ändamålen för länsplanen motsvarar traditionella förutsättningar för hållbar utveckling. Det är ett socialt och samhällsekonomiskt perspektiv: kommunikationer ska underlätta för företagande och därmed bryta utanförskap som följer av att stå utan jobb. Det är även ett jämställdhetsperspektiv: utveckla kommunikationer utifrån både kvinnors och mäns behov och synpunkter som resenärer och företagare. Miljöperspektivet framgår av att det ska vara lätt att välja klimateffektiva transporter och övriga miljökvalitetsmål ska stödja planeringen. Planen avväger oförenliga mål samt prioriterar mellan åtgärder inom den finansiella ramen. Motiv sammanfattas planens beslut.

Åtgärdsplaneringens allmänna inriktning nationellt och för länen beskrivs i avsnitt 1.1.2. Planen för Stockholms län har en tydlig inriktning på insatser för spårbunden kommunikation. Med tilldelningen 7,8 miljarder prioriteras 70 % av medlen för åtgärder järnväg/spår, ca 6 % för vägåtgärder, 5 % regional kollektivtrafik väg samt 19 % så kallade särskilda åtgärdspaket.

Med ökning 25 % av medlen ökar också åtgärderna för järnväg/spår till 76 %. Med minskning 25 % blir det drygt 65 % som satsas på järnväg/spår.

Länsplanen och den nationella planen innebär samlat att åtgärderna för länet är 48 % till spår och 52 % till väg.

2.2 Samband till andra planer och program

2.2.1 Skälen att överväga samband

I MKB ska redovisas länsplanens förhållande till andra relevanta planer och program. Skälen är att hållbart beslutsfattande bygger på summan av beslut och att väsentliga miljöpotentialer kan ramla mellan stolarna lika väl som att samverkande miljörisker kan förstärkas, dvs. kumulativa effekter.

Åtgärdsplaneringen nationellt och regionalt hänger samman, samtidigt som åtgärdsplaneringen förbereds genom och fullföljs av fysisk planering hos sektorerna och hos kommunerna samt delvis även prövas av domstolar, myndigheter och ibland regeringen, efter planering genom offentliga eller enskilda aktörer som verksamhetsutövare. En närmare beskrivning av alla tänkbara kopplingar mellan beslutsprocesser är vare sig möjlig eller behövlig. Med tanke på kravet att utvärdera miljöpåverkan då det passar bäst bör uppmärksammas samspel med projektprövning. Prioriterat är även tidigare beslutsprocesser som ger planeringsförutsättningar, t.ex. Stockholmsförhandlingen och den informella dialogen ”En bättre sits”.

I åtgärdsplaneringen eftersträvas samordning med stöd av gemensamma utgångspunkter i målbilder och strategier. Eftersom målbilderna är gemensamma med miljöbalkens medverkar det till genomförbara planer. Länsstyrelsen deltar i princip alltid i beslutsprocesserna och kan uppdaga brister och behov av revidering, dvs. sambanden får fortsatt betydelse i uppföljningen.

2.2.2 Stockholmsförhandlingen 2007

Stockholmsförhandlingen är ett avtal mellan staten och Stockholmsregionen som prioriterar mellan transportrelaterade åtgärder. Avtalet har för statens räkning tecknats av regeringen. Väsentliga företrädare i regionen såväl som lokalt står bakom avtalet. Förankringen gör att avvikelser bör motiveras av väsentliga nya omständigheter. Avtalet har därför i avgörande grad styrt urvalet av åtgärder i både systemanalysen och åtgärdsplaneringen.

Avtalet visar därmed länsplanens inriktning. Trängsel är motiv för ny kapacitet över Saltsjö - Mälaravsnittet, vilket berör Nord-Sydliga vägförbindelser, Citybanan och ytterligare spår. Ökad kapacitet på Europavägar och övriga infarter till Stockholm såväl som runt om rör tillgänglighet både i Stockholm och i regionens övriga kärnor. Förbättrad kollektivtrafik är ännu ett led i förbättrad tillgängligheten. Nya

bostadsområden kan behöva särskilda investeringar för att kopplas till strukturen, och visar behov av flexibilitet. Effektivare godshantering och samverkan mellan transportslag pekar på kapacitetsförstärkning i knutpunkter.

Avtalets effekter har utvärderas bl.a. med avseende på miljö. Slutsatsen är att infrastrukturåtgärderna har liten påverkan, huvudsakligen för att liten del av strukturerna berörs och för att andra typer av insatser har större betydelse för klimat- och andra miljömål. Det kan avse t.ex. fordonsval och bränsleval. Åtgärder inom infrastruktur, kollektivtrafikering och trängselavgifter bedöms minska koldioxidutsläpp marginellt till år 2030 jämfört med förhållandena om trafiklösningen inte genomförs. Det rör sig om en procent i förhållande till Stockholmstrafikens totala utsläpp. Å andra sidan skulle en bilpark med samma egenskaper som idag och växande befolkning och ekonomi enligt prognoserna, öka utsläppen av koldioxid uppåt 80 % till 2030. Utvärderingen visar därför behovet av andra kraftfulla åtgärder.

Länsplanen avviker något från avtalet när det gäller tidshorisont och vissa åtgärder. Detta har påpekats i samråden. Kompletterande analyser i planen bekräftar dock slutsatserna och att andra åtgärder behövs för att nå målen.

Det ska noteras att Stockholmsförhandlingen inte var oemotsagd. Kritik framfördes om bristande klimathänsyn och för stor dominans av väg. Uppdraget till åtgärdsplaneringens anger tydligt att transportplaneringen ska hålla i fokus att kommunikationerna ska vara förenliga med bl.a. samhällets klimatmål. Det förstärks av den nyligen lagda propositionen om klimatsatsningar. Det ger per definition målkonflikter.

Slutsatsen om marginell betydelse ska inte uppfattas så att åtgärderna är meningslösa. Tvärtom behöver varje prioritering i planeringen liksom dess genomförande överväga t.ex. om det finns mer klimatsmart lösning. Detta sker i hög grad genom tillämpning av fyrstegsprincipen. Utmaningen om hållbara samhällen är sådan att varje bidrag behövs och planen har också betydelse som signalbärare, dvs. att som förebild påverka beteenden hos beslutande, resenärer och företagare vid transportvalen. Det sker t.ex. genom planeringens arbete med alternativ inriktning som går utöver uppdraget, se avsnitt 2.3.2. Planering har på så sätt antagit utmaningen att balansera planens insatser så att klimat- och andra hälso- och miljömål får stöd.

2.2.3 Regional utvecklingsplanering och regionplanering

Statens planering för regional utveckling pågår och RUFS 2010 ska vägleda och visa regionens samlade vilja[15]. Utvecklingsplaneringen bygger på två scenarier för utveckling av befolkning och ekonomi. Åtgärdsplaneringen utgår från dessa tankar om flerkärnig struktur och sammanhållen regionen

där trafiksystemens effektivitet och säkerhet förbättras samt trafikens negativa miljöpåverkan minskar.

Plandokumentet RUFS ska dels utgöra regionplan enligt plan- och bygglagen, och formellt stödja beslut inom miljöbalkens beslutssystem[16], dels utgöra regionalt utvecklingsprogram. Det är tänkbart att frågor som inte styrs genom åtgärdsplaneringen kan stödjas genom RUFS. Det bör uppmärksammas i uppföljningen, se avsnitt 4.

2.2.4 Efterföljande planering och miljöprövning

Åtgärder som behandlas i planen har delvis förberetts genom fysisk planering, hos sektorer eller kommuner, och delvis kommer de att beredas på sådant sätt. Vissa åtgärder kommer dessutom att miljöprövas. Oavsett formell prövning sker alltid genomförande under miljöansvar enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Till beslutsprocesserna finns normalt MKB. Det innebär att många frågor återkommer, i flera beslutsprocesser och med ökande detaljeringsgrad. Planen noterar svårigheten att hålla samman beslutsprocesserna, eftersom dessa idag är starkt sektoriserade eller på annat sätt uppdelade. Problemet har lyfts fram i samråden. Planen noterar dock att länet dock kommit långt i arbetet med att samordna olika huvudmän. Ur miljöbedömningens perspektiv är en sådan samordning mycket viktigt. Det innebär att avgränsningen – så att för beslutsnivån lämpliga frågor hanteras – kan bli tryggare men samtidigt blir uppföljningen mycket viktig. Länsstyrelsen har speciellt goda förutsättningar att medverka till att frågor inte tappas bort, eftersom myndigheten är delaktig i princip samtliga processer med MKB. Länsstyrelsens generella ansvar att ta till vara statens intressen och verka för att nationella mål får genomslag medverkar också till samordning. Se även avsnitt 4.

2.3 Utveckling av planen

2.3.1 Planeringsförutsättningar

Ramen för systemutveckling är för Stockholms län drygt 7,8 miljarder kr. En utökad ram blir 9,8 och en minskad drygt 5,8 miljarder. Detta är emellertid bara en del av de medel som kommer länet till godo, eftersom det dels finns särskilda satsningar för regionen och dels finns i regionen delar av de system m.m. som ska hanteras i nationella planen. Uppskattningsvis kan nationella medel handla om 40 miljarder under planperioden. Enstaka investeringsobjekt har redan pekats ut – t.ex. på väg 73 – men det är oklart hur stor del av nationella planens 184 miljarder som genom regeringens beslut kommer att avsättas för system i regionen. För Stockholm som storstadsområde har avsatts särskilda medel för spårbunden kollektivtrafik. Det finns dessutom vissa närtidssatsningar nationellt och regionalt som har

separata medel, t.ex. E18 Hjulsta - Ulriksdal och Södertörnsleden. Vidare finns särskilt utpekade åtgärder med egen finansiering som t.ex. Nordsydliga förbindelser och vissa åtgärder för Citybanan. Slutligen ska medel för drift och underhåll avsättas i den nationella planen. Fördelningen av medel avgörs slutligt av regeringen när de samlade planerna läggs fast i början av 2010.

2.3.2 Alternativ i planeringen

Planeringsförutsättningar i uppdraget

Regeringens uppdrag påverkar planens innehåll och fokus, dvs. avgränsningen av alternativ, på flera sätt. Väsentliga förutsättningar beskrivs här och utvärdering av planens hantering av alternativ och övriga miljökriterier i målbilder och strategier görs i avsnitt 3 om integration. Planens avsnitt ”Effekter av åtgärder”

Det är inte rimligt att planen utvecklar alternativ som markant bryter uppdragets givna inriktning. Den ekonomiska ramen utgör också en begränsning av vilka alternativ som kan anses rimliga att utveckla. Uppdraget pekar även ut typiska åtgärder, vilket rimligen innebär att helt annorlunda åtgärder behöver särskilda motiv för att tas upp i planen. Uppdraget lyfter specifikt fram vissa slags åtgärder, t.ex. cykelvägar och åtgärder för transportslagsövergripande lösningar som bytespunkter, infartsparkeringar, anslutningar till hamnar, flygplatser och kombiterminaler. Kollektivtrafikens stora betydelse stryks också under. Detta bör rimligen innebära att dessa slags åtgärder bör finnas med i alla alternativ och dessutom bör ges särskild prioritet, om inte det finns tydliga skäl för annan slutsats. Uppdraget anger också hur pågående objekt ska hanteras, vilket får anses låsa alternativ i den delen. Uppdraget anger slutligen att det ska finnas beredskap för förändringar. Det innebär att alternativen behöver byggas med flexibilitet, men omfattningen bör rimligen bero på den specifika plansituationen.

Den gemensamma utgångspunkten för alla alternativ är det bakomliggande syfte som anges i uppdraget, dvs. att vara ett stöd för hållbar samhällsutveckling. Det bör innebära att de i uppdragen angivna kriterierna betraktas som ”pluspoäng” vid val mellan åtgärder, nämligen:

- social potential, för att öka jämställdhet med avseende på kön, ålder mm, och bryta utanförskap genom att öka arbetstillfällen,
- ekonomisk potential, för att stärka regional konkurrenskraft, regionförstoring, tillgänglighet och annan kvalitet i transporterna,
- hälso- och miljöpotential, för att ge ett varierat utbud av klimateffektivt och även i övrigt miljöanpassat resande, som bidrar till robusthet och säkerhet.

Uppdraget anger att utvärderingen av alternativ ska avse nyttan för samhället i förhållande till kostnaden. Det innebär att åtgärder som i hög utsträckning har potential inom alla tre målområdena bör anses särskilt högt prioriterade. Det synsättet är också i linje med uppdraget att utvärdera de samlade effekterna i förhållande till transportpolitiska och miljöpolitiska mål. Dessa fångas upp genom de målbilder som används i åtgärdsplaneringen. Då bör uppdragets förväntningar om jämförbarhet i strategiska frågor infrias.

Regeringen anger slutligen att det ska framgå vilka alternativ som förkastas. Miljöbalken lägger fast att motiven för val av alternativ ska beskrivas. Detta ska framgå när beslut om planen fattas.

Planeringens utveckling av alternativ

De tre preliminära nivåerna för tilldelning av medel utgör i sig tre alternativ. Mot bakgrund av uppdragets utgångspunkter kan det inte anses tillräckligt för att identifiera strategiska val. Åtgärdsplaneringen har därför utvecklat alternativ med varierad inriktning i insatserna, men som uppfyller uppdragets krav på samlad prioritering när de tre medelsnivåerna beskrivs. Med stöd av alternativmodellen hanteras även löpande förändringarna under planeringen, nationellt och i omkringliggande regioner, på ett bättre sätt.

Planeringens utvärdering av måluppfyllelse har därmed tagit stöd av alternativ inriktning. Alternativen har byggt på ett gemensamt baspaket för 75 % av den preliminära ekonomiska ramen, där åtgärderna betraktas som mer eller mindre låsta eller har särskilda skäl för prioritering. Inriktningen därutöver har sedan varierats, för att bedöma utfallet vid olika fokus på väg, på spår eller på andra särskilda åtgärder. Baspaketet behandlar fyra huvudområden: väginvesteringar, kollektivtrafik, särskilda åtgärdspaket för bl.a. trafiksäkerhet och miljö, samt gemensam investering i nationella spår- och vägobjekt. De tre inriktningarna kallas A Systemåtgärder inriktning väg, B Systemåtgärder inriktning kollektivtrafik samt C Befintligt system förbättras. Det ska noteras att detta handlar om en planeringsmodell som använts i arbetet med åtgärdsplanen. Det finns därmed inte tre alternativa planer A-B-C, utan förslaget till plan är en blandning av de olika inriktningarna. Som tidigare beskrivits har den valda mixen en tydlig inriktning på järnväg/spår.

Alternativ för bedömning av planens effekter

Modellering har gjorts för Stockholmsöverenskommelsen för att utvärdera dess huvudsakliga effekter. Där har utvecklats fem scenarier, dvs. alternativ, som stöd för analyserna:

- Nuläget (NU) – regional markanvändning år 2000, befintligt trafiknät år 2007 samt trängselskatt enligt Stockholmsförsöket.
- Jämförelsealternativ 1 (JA1) – regional markanvändning år 2015 enligt alternativet med snabb ekonomisk tillväxt, befintligt trafiknät

år 2007 samt påbörjade investeringar inklusive Norra Länken och Citybanan, trängselskatt enligt Stockholmsförsöket .

- Utredningsalternativ 1 (UA1) – som i JA1 men med trafiknät 2020 .
- Jämförelsealternativ 2 (JA2) – regional markanvändning 2030 enligt alternativet med snabb ekonomisk tillväxt, trafiknät 2020 (det vill säga som i UA1), trängselskatt enligt Stockholmsförsöket.
- Utredningsalternativ 2 (UA2) – som i JA2 men med trafiknät 2030 och trängselskatt även på Essingeleden samt Östlig förbindelse med finansierande avgift.

Med stöd av modellering utvärderas betydelsen för olika samhällsmål. Slutsatserna om Stockholmsöverenskommelsen är att tillgängligheten ökar och transportsystemets förmåga att tillgodose medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov förbättras. Tillgänglighet inom storstadsområdena och mellan tätortsområden liksom andelen resande med kollektivtrafik ökar. Det medger hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet i regionen och övriga landet. Det bidrar till mål för regionala utvecklingspolitiken, i synnerhet att regionförstoringen blir hållbar för kvinnor och män med väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Det medför en påtaglig förbättring av kollektivtrafikförsörjningen, vilket svarar särskilt väl mot kvinnors värderingar och transportbehov. Det är små direkta effekter på trafiksäkerhet, klimat, miljö och hälsa. Analysen framför att detta inte är oväntat, eftersom miljömålen i huvudsak kräver andra styrmedel än infrastrukturinvesteringar. Miljöproblemen kommer att växa kraftigt om inget annat görs.

Det bör redan nu nämnas att det i åtgärdsplaneringen har gjorts kompletterande analyser för att bedöma om avvikelserna från Stockholmsöverenskommelsen innebär att modelleringen leder till fel slutsatser. Slutsatsen ligger dock fast trots avvikelserna.

3. Integrering av miljöhänsyn i planeringen

Sammanfattning
Löpande noteras i tidigare kapitel hur miljöfrågor hanterats i planeringen. Här utvärderas denna integrering med utgångspunkt i formella krav som ställs av miljöbalken.

Allmänhetens intresse har kommit in på olika sätt, direkt och indirekt samt i flera skeden, och har påverkat avgränsning och bedömningar.

Planens karaktär avgör vad som rimligen ska ingå i planeringens miljöbedömning och vilka metoder som är lämpliga. Beskrivning och analys ska göras på en nivå där strategiska val underlättas. Betydande risker och potentialer ska identifieras på rimligt sätt. Planeringen har följt den nationella modellen för mål, strategier och alternativ samt har därutöver utvecklat bruket av alternativ för att identifiera bäst mix av åtgärder. Fyrstegsprincipen har och också använts på flera sätt, dels i formuleringen av strategi, alternativ och checklista, dels för att utvärdera åtgärder.

I samråden har efterfrågats mer detaljer om utformning och effektprognoser. Länsstyrelsen bedömer att det inte gör de strategiska valen tydligare samt att prognoserna i detta komplexa samspel mellan många åtgärder är behäftade med stor osäkerhet. Målbilder, riktningsanalys, alternativ och fyrstegsprincip har därför istället för effektbeskrivning använts som huvudsakliga metoder för att stödja och styra planeringen.

Planens strategiska miljöfrågor identifieras och bedöms därmed så långt det är rimligt och lämpligt samt överlämnas i övrigt till kommande beslutsprocesser. Planens analyser leder till slutsatsen att det är ringa möjlighet att med planen påverka viktiga faktorer för hälsa, klimat och landskap. Exempelvis är viktigare den tekniska utvecklingen när det gäller bilar och däck, ekonomiska styrmedel och bebyggelseplanering. Samråd har efterfrågat att planen tydligare anger principer och ambitioner för skadeförebyggande eller kompensation. Det har inte bedömts möjligt med frågan bör uppmärksammas i uppföljningen, i synnerhet om det förutsätter särskilda medel.

Slutsatsen är att detta uppfyller miljöbalkens krav på rimlighet i beskrivning och integrering.

3.1 Översikt av krav på integrering

Miljöbedömningens integrering av miljöhänsyn i planeringen sker med stöd av flera redskap. Alternativ ska bidra till att synliggöra avgörande,

strategiska val. En avgränsning ska ge fokus på avgörande miljöfrågor, så att de blir tydligare som planeringsförutsättning jämte teknik och ekonomi. Utfallet i åtgärdsplaneringen beskrivs i följande avsnitt.

Det ska noteras att integreringen av miljöhänsyn inleddes i systemanalysen. Åtgärdsplaneringen tar sats i Stockholmsförhandlingens resultat, dvs. utmaningen att klara omställningen som klimathotet innebär samtidigt som befolkning och transportbehov växer i snabb takt.

Samråd med myndigheter, kommuner och allmänheten ska bidra till bedömningen om rätt miljöfrågor tas upp i planeringen. I samråden ställdes uttryckligen frågan om vad som anses stort och smått. Endast mindre invändningar har framförts, se avsnitt 5.2 och 5.3.

3.2 Utvärdering om planen har rimlig avgränsning

3.2.1 Planens karaktär är avgörande

Miljöbalken anger att planens karaktär, i första hand typ av innehåll och styrning samt detaljeringsgrad, ger förutsättningar för att bedöma vad som är rimlig avgränsning. Detta hänger samman med lämplig beslutsnivå, allmänhetens frågor, osäkerheter m.m. och frågan återkommer därför nedan.

Planens karaktär och position i beslutshierarkin är i detta fall särskilt viktig, eftersom det är en strukturell plan som samtidigt ger prioritering av konkreta projekt (investeringsobjekt eller andra åtgärder). Planen kan på så sätt både bidra till hållbara strukturer och främja åtgärder som, trots hinder i befintliga strukturer, kan medverka till hållbara transporter. Det är en viktig potential. Potentialen begränsas dock av att strukturerna i mycket hög grad redan är givna eller styrs av andra beslut där planen saknar formell styrverkan.

Planens åtgärder (objekt) kan delvis beskrivas tämligen konkret, eftersom flera av dem förberetts med fysisk planering. Avgränsning med hänsyn till planens karaktär innebär dock att beskrivning och analys ska göras på den nivå där strategiska val underlättas. Detaljer om sträckningar eller prognoser om effekter har efterfrågats i samråden, men det gör enligt länsstyrelsens mening inte valen tydligare. Avgränsningen har därför även i slutskedet av planeringen gällt typiska effekter utifrån målbilden och rimliga metoder har bedömts vara riktningsanalys snarare effektbeskrivning. Frågan återkommer i avsnitt 3.2.5 och 3.2.6 samt i avsnitt 5.2.3 om samråd.

Planeringen har hanterat situationen så, att syftena i regeringens uppdrag jämte nationella och regionala målbilder har använts för att utveckla alternativ inriktning av åtgärder. Genom löpande diskussioner om inriktningen preciserades planförslaget. Planen beskriver hur förutsättningar ges av miljöförhållanden såväl som ekonomiska, tekniska, administrativa m.fl. förhållanden. Frågor om hälsa och miljö, som luftkvalitet och

styrmedel för bättre luft, beskrivs och dess potentialer likaväl som svårigheter i styrningen analyseras löpande i planen. Det måste anses vara mycket god integration av miljöaspekter i planeringen.

3.2.2 Allmänhetens intresse beaktas på flera sätt

Förhållanden som allmänheten för fram ska behandlas vid avgränsningen och indikerar att frågan är viktig att ta upp. Reglerna anger emellertid endast att allmänheten ska beredas tillfälle att delta i granskningen av förslag till plan med MKB. Avsikten i reglerna är att allmänhetens synpunkter i tidiga skeden ska indirekt, t.ex. via kommunerna, fångas upp.

I detta fall har emellertid allmänheten haft möjlighet att lämna synpunkter även i tidigt skede, nämligen i samband med den inledande avgränsningen i systemanalysen. Huvudfrågan var dock inriktningen på investeringarna och specifika synpunkter från allmänheten på avgränsningen av MKB framkom inte. Länsstyrelsen bjöd även in myndigheter och kommuner till samråd om bl.a. avgränsning i oktober 2008[17]. Inbjudan refererar till systemanalysen och annat underlagsmaterial. Ingen av de sju remissvaren (sex kommuner och länsstyrelsen i Västmanlands län) avviker från den inledande avgränsning som gjordes inför samråd i systemanalysen. Allmänhetens intresse bedömdes ligga dels i den globala klimatfrågan, dels i lokala miljöfrågor om luftkvalitet (föroreningar, partiklar), buller och tillgång även med cykel till grönområden för friluftsliv. De väckta frågorna stämmer med målbilden som nu är underlag för planeringen.

Under den pågående planeringen har löpande tagits kontakt med kommuner, organisationer, näringsliv m.fl. för att informera och få inspel. Planförslag med MKB var offentligt för samråd under sommaren 2009 och uttryckligen ställdes fråga om avgränsningen, dvs. om rimliga alternativ formuleras och nyckelfrågor har identifierats.

Slutsatsen i denna MKB är att planeringen på ett ambitiöst sätt identifierat allmänhetens intressen, dels genom kommunerna och dels genom allmänhetens direkta kontakter tidigare i processen och under samråd om förslag.

3.2.3 Planen har rimlig kunskap för strategiska val

Miljöbalkens kriterium om rimlig kunskap är en väsentlig fråga i avgränsningen: Vad motiverar utredning och vilken nivå är rimlig med beaktande av tillgänglig kunskap och metoder? Slutsatser om hur långt konkreta effekter ska undersökas och beskrivas påverkas även av vilka osäkerheter som är vid handen. Det får anses olämpligt att göra antaganden i sådan grad att slutsatserna inte ger egentligt stöd till de strategiska valen, även om preciseringarna sker i det vällovligt syftet att konkretisera. Ett annat angreppssätt har därför används i planeringen för att peka på strategiska val, nämligen att identifiera risker för betydande negativa

verkningar eller möjligheter till positiva. Det gör det möjligt att i det fortsatta beslutandet och genomförandet hantera risker såväl som möjligheter. Beslut om planen bör uppmärksamma villkor som kan behövas för fortsatt styrning. Se avsnitt 4 om uppföljning.

Som nämnts har samråden väckt frågan om ytterligare detaljering och effektbeskrivning. Slutsatsen i denna MKB är att rimliga metoder för att söka kunskap och nivåer för beskrivning i åtgärdsplaneringen, handlar om att identifiera typiska hot och möjligheter samt bedöma vilken riktning som förändringarna pekar åt. Denna målanalys stärks genom fyrstegsprincipen.

3.2.4 Frågor som bedöms bättre i andra sammanhang

Miljöbalken förutsätter att avgränsningen beaktar om frågan kan bedömas bättre i samband med andra beslut om program, planer eller projekt, t.ex. i den fysiska infrastrukturplaneringen, detaljplaneläggning, lov, tillstånd eller dispenser för genomförande av verksamheter och åtgärder. Det är inte möjligt eller lämpligt att närmare beskriva alla kopplingar och prövningar. Det är emellertid inte heller godtagbart att enbart konstatera att det senare kommer beslut som har krav på miljöhänsyn och MKB, och därför släppa frågan vidare. Praxis inom EU visar även att frågor som tidigare har avgjorts kan behöva bedömas på nytt. Planens strategiska miljöfrågor ska därför identifieras och bedömas så långt det är rimligt och lämpligt, samt styras i beslutshierarkin uppåt eller neråt så frågorna inte faller mellan stolarna.

Systemanalysen – liksom Stockholmsförhandlingen – noterar den ringa möjlighet planen har att påverka avgörande faktorer som teknisk utveckling, ekonomiska styrmedel och bebyggelseplanering. Det är i enlighet med kraven i miljöbalken att detta konstaterande görs. Det är dock väsentligt att planens uppföljning behandlar angelägna miljöfrågor och att länsstyrens samordningsuppgifter inkluderar hanteringen av dessa frågor i det fortsatta beslutandet. Det samma gäller rimlig ambition i skadeförebyggande och kompensation, och behovet av medel för detta, liksom andra miljökriterier som är väsentliga i prövning och genomförande av objekten.

3.2.5 Betydande risk eller möjlighet som planen kan påverkan

Miljöbalken anger att den betydande miljöpåverkan, som planens genomförande kan medföra, ska behandlas. Det gäller dels negativa verkningar, som så långt möjligt ska begränsas och styras, och dels för miljön positiva förhållanden vilka så långt möjligt ska tas tillvara och förstärkas. Att det ska vara uppmärksamhet åt både risker och potentialer bygger på direktivets – och miljöbalkens – politiska ambition att tillgodose en hög nivå på skyddet av omgivningen som ett led i främjandet av hållbar utveckling. Detta är även i linje med uppdraget om åtgärdsplanering.

I planeringen har angreppssättet varit att identifiera betydande risker och potentialer i enlighet med den nationella modellen. Det görs med stöd av

mål, strategier och alternativ. Därutöver har planen utvecklat bruket av alternativ för att identifiera bäst mix av åtgärder, se avsnitt 2.3.2. Fyrstegsprincipen har och också använts på flera sätt, för att formulera strategi, alternativ och nedanstående checklista för att utvärdera åtgärder.

För att identifiera åtgärder i planen som rymmer betydande miljörisker eller potentialer, behöver omgivningens väsentliga miljöförhållanden ”korsas” med planens karaktär och styrning. Målbild och fyrstegsprincip har använts för att sammanställa miljökriterier, egenskaper, som indikerar om åtgärder har betydande risk eller potential; en slags riktningsanalys[18.]

1. Påverka efterfrågan och val av transportsätt.

- Åtgärder som ökar tillgänglighet på annat sätt än genom fysiska transporter.
- Åtgärder som ökar valmöjligheten när det gäller klimatsmarta transporter som passar både kvinnor och män, som resenärer och företag.
- Åtgärder som på avgörande sätt minskar efterfrågan av transporter som släpper ut klimatpåverkande gaser (främst koldioxid).
- Åtgärder som medverkar till fossilbränslefritt län 2050.
- Åtgärder som främjar bruk av kollektivtrafik framför enskild bil.
- Åtgärder som stödjer godshantering som järnväg eller sjötransport.
- Åtgärder för kollektivtrafik avser om möjligt spår.
- Åtgärder som möjliggör gång/cykel för korta transporter och till gröna områden.

2. Effektivare bruk av befintliga anordningar.

- Åtgärder som effektiviserar transporter så att utsläpp av klimatpåverkande gaser (främst koldioxid) minskar.
- Åtgärder som underlättar att gods är järnvägs- eller sjötransporter. Åtgärder som underlättar samtransporter.
- Åtgärder som förbättrar transportslagsövergripande noder.
- Åtgärder som styr trafik från belastade områden, i synnerhet områden med hög belastning av föroreningar som kväveoxider och partiklar eller där buller överskrider Riksdagens rekommendation om acceptabel inomhusnivå eller där s.k. tyst sida saknas.
- Åtgärder som minskar behovet av bullerskydd i bostäder, t.ex. underhåll för tystare vägbeläggning och spår.
- Åtgärder för att öka säkerhet och minska störningar, t.ex. minskad hastighet.

- Åtgärder som minskar behovet av dubbdäcksanvändning.
- Åtgärder för att stärka landskapens kvalitativa värden och karaktärsdrag, t.ex. som bidrar till att tydliggöra historisk markanvändning och landskapets framväxt, till tysta områden, stärker gröna kilar, hanterar barriärer, motverkar fragmentisering.

3. Begränsade ombyggnader.

- Ombyggnad som förbättrar förutsättningar att bibehålla strukturerna vid klimatförändringar (robusthet, tjälsäkring, erosion).
- Ombyggnad som ger bullerskydd vid källan.
- Ombyggnad som ökar säkerhet och minskar störningar.
- Åtgärder för att stärka landskapens kvalitativa värden och karaktärsdrag, t.ex. som bidrar till att tydliggöra historisk markanvändning och landskapets framväxt, till tysta områden, stärker gröna kilar, hanterar barriärer, motverkar fragmentisering.

4. Nya strukturer och större ombyggnader.

- Objektet kompletterar strukturerna så att trafikeringen blir effektivare och på så sätt minskar utsläpp av klimatpåverkande gaser (främst koldioxid).
- Objektet kompletterar strukturerna så att samhället kan behålla tillräckliga strukturer vid klimatförändringar (robusthet, tjälsäkring, erosion).
- Objektet placeras och utformas med landskapsambition, dvs. stärker landskapets kvalitativa värden och karaktärsdrag, tydliggöra historisk markanvändning och landskapets framväxt, bidrar till att det finns kvar tysta områden, skyddar vattenresurser mot olyckor, stärker blå och gröna kilar, hanterar barriärer, motverkar fragmentisering, möjliggör god design.
- Objektet placeras och utformas så att tillräckligt bullerskydd nås vid källan.
- Objektet utformas för att minska hastigheten i utsatta områden, dvs. öka säkerhet och minska utsläpp och buller.

3.2.6 Rimlig hantering av metoder och osäkerheter

Miljöbalken anger att det ska finnas en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen har gjorts, vilket ska inkludera problem i samband med att uppgifterna sammanställdes som tekniska brister eller avsaknad av kunskap. Metodval har motiverats under hand och här sammanfattas slutsatserna.

Det valda angreppssättet innebär att planens tänkbara påverkan inom prioriterade transport- och miljöpolitiska områden i regionen har identifieras

genom kvalitativa resonemang om typiska förändringar som planens åtgärder kan leda till. Det följer de anvisningar som finns nationellt och inom EU för s.k. strategiska miljöbedömningar på övergripande beslutsnivåer[19].

Både planens karaktär och uppgift att lyfta fram strategiska val leder till slutsatsen att miljöbedömning i åtgärdsplaneringen inte bör innefatta kvantifiering av enskilda effekter. Planeringen inriktas istället på att identifiera teman och områden där åtgärder kan medföra målkonflikter eller öppna för intressanta potentialer samt resonera om detta som stöd för strategiska val. Till stöd finns emellertid en lång rad utredningar över åren, i uppföljningen av miljömål, i statliga åtgärdsprogram, särskilda utredningar, propositioner m.m. och i synnerhet de särskilda konsekvensanalyser som beredde Stockholmsförhandlingen. Resonemangen som förs i planen och som summeras i denna MKB har på så sätt god förankring i utredningar och modellering.

Planens funktion att vara den som förmedlar snarare än den som bestämmer, medför att osäkerheter i bedömning av risker och potentialer med nödvändighet är stora. Osäkerheterna beror även på att planens slutliga omfång – medelstilldelning – inte läggs fast förrän efter det att planen är färdig. Osäkerhet är också att för regionen avgörande investeringar regleras i den nationella planen eller genom separata insatser. Vidare skapas osäkerhet av att annat beslutande genomför åtgärderna och att den prövningen kommer att avgöra faktisk miljöambition. Mer detaljerade bedömningar eller användning av kvantitativa metoder och modeller skulle inte reducera dessa osäkerheter.

I samråden har påpekats den osäkerhet som ligger i bruket av Stockholmsförhandlingens modellering, eftersom planen dels har annorlunda tidshorisont och dels inte omfattar samtliga åtgärder. Denna osäkerhet har reducerats till hanterlig nivå genom nya analyser, som bekräftar den samlade bilden av genomförandets effekter som mindre betydelsefulla för de prioriterade målen.

Osäkerheterna visar att fortsatt styrning är väsentlig för att ta tillvara de potentialer planen försöker ge respektive minimera de risker som investeringarna innebär för klimat, hälsa och landskap. Det pekar på att uppföljningen är mer än en formell plikt; det är en faktisk möjlighet till styrning. Beslut om planen kan därför behöva uppmärksamma olika instrument som kan ge styrfart i genomförandet.

3.3 Planens betydande risker och potentialer

Sammanfattning

Nollalternativ beskriver framtiden för det fall planen inte kommer till stånd. Syftet är att tydliggöra vad som följer av planen, till skillnad från det som

ändå händer. Modellering av planens åtgärder använder dels nuläge och dels ett så kallat jämförelsealternativ som stöd.

Framtidsbild av miljöförhållanden för nollalternativ bygger på miljömålsuppföljningen. Prognosen är att ytterligare åtgärder behövs inom i princip alla områden för att nationella miljökvalitetsmål ska nås i länet. Även om sådana ytterligare insatser skulle vidtas, bedöms ändå de för trafiken centrala miljökvalitetsmålen vara mycket svåra att nå.

Planen identifierar målkonflikter så att det är möjligt att motivera dess strategiska val. Planens slutsats är att det är små direkta effekter, dvs. vare sig betydande negativa eller positiva effekter. Andra styrmedel är nödvändiga för att nå målbilden. Planen medverkar dock till miljömål genom att prioritera spårbunden trafik och kollektivtrafik samt genom särskilda åtgärder för ökat cyklande, minskad miljöstörning, påverkan av transportefterfrågan m.m. Noterbart är även att överflyttning av stora trafikflöden utåt avlastar särskilt belastade områden.

3.3.1 Framtiden utan planen – nollalternativ

Rimliga utgångspunkter för nollalternativ

Miljöbalken anger att det ska finnas en beskrivning av vad som kan hända, med tanke på hälsa och säkerhet, klimat, landskapets resurser med kultur, natur, vatten m.m., om planen inte fanns. Detta brukar kallas nollalternativ och är en metod att synliggöra vad planen egentligen kan föra med sig. För att kunna utvärdera planens betydelse behövs därmed en bild av utvecklingen i miljön, för att på ett allmänt plan förstå om planens prioriterade åtgärder medverkar till förbättring eller förstärker negativa trender. Det är en förutsättning också för att följa upp planen.

Metoden nollalternativ är skapad för att utvärdera projekt och är inte direkt tillämplig på andra former av beslutande. Framtiden utan ett visst bygge, på en eller flera avgränsade platser, kan i vart fall delvis skissas med sådan klarhet att det ger insikter. Det är emellertid inte möjligt eller meningsfullt att resonera så att utan planen kommer pengar att spridas ”vilt” över länet, för att göra antaganden om hur det då kunde bli för hälsa och klimat. För planer får istället föras andra resonemang, för att locka fram framtidsbilder som kan bidra till meningsfulla jämförelser.

I samråden om samordning av planeringen har framförts att nollalternativ bör utgå från 2010 och bygga på scenario att inga nya pengar tillförs och inga nya investeringar görs därefter, men drift och underhåll utförs. Det innebär att väsentliga miljökonsekvenser av pågående investeringar bör ingår i referensen nollalternativ till den del de genomförts före 2010. Vidare ska pågående hastighetsöversyn ha genomförts före 2010 och dess väsentliga miljöpåverkan bör därför ingå i nollalternativ. Däremot bör

förskotterade objekt som genomförts före 2010 men där pengarna ligger i den nu aktuella planperioden 2010-2021 inte ingå.

Framtidsbilder som skissas[20] i region- och utvecklingsplaneringen RUFS, som även den bygger vidare på Stockholmsförhandlingen, är också stöd för att utvärdera åtgärdsplaneringen.

Planens modellering använder både nuläge och såkallat jämförelsealternativ som bygger vidare på dessa utgångspunkter och får anses väl motsvara kraven på denna del av nollalternativ.

Trender av betydelse för nollalternativ

I nollalternativ ingår även att skissa den allmänna miljöutvecklingen om inte planen genomförs. Det intressanta är om planens åtgärder förstärker eller motverkar goda respektive negativa trender. Länets miljömålsuppföljning kan på så sätt fungera som ”nollalternativ”, trots att målens förväntan i vissa fall är att miljöproblemen ska vara lösta inom planens tidsram. På motsvarande sätt ger mål som använts i utvärderingen av Stockholmsförhandlingen en indikation om planen följer avtalets ambitioner, förstärker potentialer eller risker.

Miljömålsuppföljningen för länet visar trender för betydligt fler miljöaspekter än målbildens prioriterade förhållanden. Här beskrivs således ett begränsat urval med störst betydelse för planeringens åtgärder.

Prognosen är att ytterligare åtgärder behövs inom alla områden, utom när det gäller försurning, för att nationella miljökvalitetsmål ska nås i Stockholms län. Även om sådana ytterligare insatser skulle vidtas, bedöms ändå de för trafiken centrala miljökvalitetsmålen vara mycket svåra att nå.

Klimatpåverkan prioriteras för insatser i länet men målet är ändå mycket svårt att nå. Regionalt mål är att utsläpp av koldioxid per person och år ska minska till 3,1 ton år 2010. Stockholmsförhandlingen satte målet att sänka koldioxidutsläppen från vägtrafik med minst 30 % till år 2030 jämfört med 1990. Nationell ambition[21] var drygt 30 % till 2020. Den lägre nivån för regionen motiverades av stark befolkningstillväxt som innebär att åtagandet räknat per person blir betydligt högre. Utsläpp av klimatgaser håller i länet relativt konstant nivå men det är risk att de ökar. Energisektorn minskar koldioxidutsläpp – nationella styrmedel ger byte av fossila mot biobränsle – men vägtrafikens liksom flygets och sjöfartens utsläpp ökar med stigande trafikvolym. Måluppfyllelse bygger på gynnad kollektivtrafik och begränsad trafikökning. I utvärderingen av Stockholmsförhandlingen konstaterar länsstyrelsen att det saknats ett långsiktigt åtagande med avseende på klimatet när det gäller regionens transportsystem samt lyfter fram förbindelser om konkreta åtgärder som görs för avtalet och som ska bidra till måluppfyllelse.

Mål för Frisk luft blir mycket svårt att nå i länet. Halter av kvävedioxid och partiklar avtar långsammare än förväntat i åtgärdsprogram, och det är

svårbedömt hur ozonhalterna, som förstärker omvandlingen till koldioxid, utvecklas. I centrala, tätbebyggda områden och utmed stora trafikleder innebär det problem, medan de yttre delarna av länet överlag har god luftkvalitet, med undantag för alltför höga halter av ozon. Endast en mindre del av åtgärdsprogrammen har kommit igång, men oavsett programmen krävs ytterligare insatser, i Sverige och resten av Europa. Försök att minska partikelbelastning genom att gator görs rena har ännu inte gett önskat resultat, men olika typer av bindningsmedel har temporärt gett sjunkande halter. Trenden är att bränsleförbrukningen för nya personbilar minskar och andelen miljöbilar ökar, men den samlade betydelsen är osäker. En motverkande effekt kan vara ökande andel dieselfordon. Potentiellt miljövänliga fordon, t.ex. etanoldrivna, som istället körs på bensin kan dessutom ge mer utsläpp än motsvarande bensin- eller dieselfordon.

Genom luftutsläppens nedfall påverkas även vatten. Övergödningen är i regionen ett allvarligt problem, som lyfts fram i den pågående vattenplaneringen, och trafikens utsläpp är starkt bidragande.

Mål om god bebyggd miljö handlar bara delvis om hälsa och säkerhet. Målet innehåller element av betydelse även för landskap, t.ex. kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Det finns delmål om ljud, både för störning (buller) och tystnad. I vissa tätorter liksom vid anläggningar som flygplatser, hamnar, väg- och järnvägar är buller problematiskt. Tystnadens betydelse för rekreation och välbefinnande beskrivs i mål om de gröna kilarna, där lägre ljudnivå än 40 decibel eftersträvas. Målet bedöms nåbart om kommunerna i sin planering fortsatt ger akt på kilarnas betydelse. Målets förväntan om respekt för tystnaden får anses gälla även statlig planering. Ytterligare mål är att 2010 ska antalet människor, som i bostäder utsätts för buller över Riksdagens rekommendationer, ha minskat 5 % jämfört med 1998. Åtgärder som leder till minskad trafik (väg) eller styr trafiken till tider då störningen upplevs mindre, kan tillsammans med tystare fordon och däck, tystare vägbeläggning och spår samt bullerdämpande åtgärder som bullerplank, förbättra situationen. Flygbuller berör Arlanda flygplats men även Bromma. För handelssjöfarten är det framför allt hamnarna och inte trafikeringen som stör. Vägtrafiken ger upphov till cirka 80 % av bullret. Trafikverken söker minska störningar i samband med byggande av infrastruktur och åtgärder har även genomförts för mest utsatta bostäder utmed de statliga näten. För kommunala gator har arbetet inte kommit lika långt. För vägtrafiken har generella hastighetsbegränsningar samt trängselavgifter förbättrat situationen, särskilt i centrala Stockholm. Samtidigt leder ny bebyggelse sannolikt till mer trafik och de sammantagna effekterna är svåra att förutse; de beror i hög grad av lokaliseringen.

3.3.2 Resonemang om framtiden med planen

Planens slutsats är att det är små direkta effekter av planens åtgärder. Frågan kan dock omformuleras hur planen kan medverka till de samhällsmål som

uppdraget visar. Följande förhållanden uppfattas då betydelsefulla för målbilden hälsa, klimat, landskap, trots slutsatsen om små direkta effekter.

En bebyggelseutveckling som i RUFS beskrivs fördelad, till skillnad från tät, bedöms mer än dubbla trafikarbetet och innebära stora påfrestningar i miljö- och klimathänseende. Övergång till cykel har marginell effekt för klimatpåverkan, men kan vara av stor betydelse för hälsan. Den ökade efterfrågan på resor innebär att trängseln inte kan byggas bort till 2030. Bil förväntas stå för närmare 80 % av det ökade transportarbetet. Målet i Stockholmsförhandlingen för sänkt koldioxid från vägtrafiken klaras inte. Varutransporter måste i högre grad samlastas. Särskilda insatser för att stärka kollektivtrafiken är nödvändiga. Ökat bilinnehav är den huvudsakliga kraften mot ökat kollektivtrafikresande.

Utvärderingen av Stockholmsförhandlingen framför att planens åtgärder är av marginell betydelse för samlade utsläpp, men att överflyttningen av stora trafikflöden utåt ger avlastning av särskilt belastade områden. Även planen drar denna slutsats, med stöd av de nya modelleringar som gjorts. Stockholmsförhandlingen framför även om trafikbuller att åtgärdernas omfördelning av trafik avlastar bostadsområden från buller.

I planen anges att fyrstegsmodellen används för att utveckla och sortera åtgärder som underlag för prioritering, vilket ger stöd för slutsatsen om stöd för målbilden. Härutöver finns flera så kallade åtgärdspaket som syftar till att tillgodose behov i de tre första stegen, t.ex. för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft och öka framkomlighet för gående och cykel. Ett särskilt paket rubricerat miljö- och klimatförbättrande åtgärder handlar om att minska antalet bullerstörda, ge informations- och kommunikationsinsatser.

Väsentlig del av åtgärderna avser dock ombyggnader och nybyggnad av strukturer, dvs. fyrstegsprincipens sista steg. Det är emellertid en inriktning på spårbunden trafik som pekar på stöd för prioriterade miljömål. Investeringarna i tvärleder m.m. balanseras delvis av avlastningen i centrum från tung trafik. Indirekt kan även satsning på pendeltåg öka utrymmet för gods på järnväg.

I underlagen för RUFS anges att tillgänglighet som behövs för tillväxt och personlig frihet förutsätter att vägsystemet byggs ut även med dubbla kostnader för bil och att det blir trångt i kollektivtrafiken. Planen konstaterar att den saknar maktmedel för de styrningar som är nödvändiga. Ekonomiska styrmedel är avgörande för att nå angivna miljömål. Bland åtgärder för att minska koldioxidutsläpp, redan beaktat att det blir effektivare motorer och större andel förnybart bränsle, är det endast dubbel kilometerkostnad som ensamt kan leda till att reduktionsmålen nås. Slutsatsen i underlagen är att vägtransporterna måste bära sin fulla kostnad.

Den inneboende målkonflikten mellan tillgänglighet och miljömål förs tydligt fram i planen. Alla åtgärder för att minska klimatpåverkande utsläpp innebär dock inte sämre tillgänglighet – spårbunden kollektivtrafik är ett

exempel där målen förenas. Planen prioriterar generellt tillgänglighet och balanserar detta med dels uttalad prioritering av spårbunden trafik, dels särskilda insatser för kollektivtrafik.

3.3.3 Insatser för att motverka risker och förstärka potentialer

Enligt miljöbalken ska planerade insatser för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan redovisas. För att följa den politiska ambitionen att bidra till en hög nivå på skyddet för miljön, behöver även beaktas möjligheter att ytterligare förstärka positiva effekter.

Reglerna använder begreppet ”åtgärder” vilket kan leda till missförstånd i detta sammanhang som enbart handlar om åtgärder (objekt). Eftersom reglerna skrevs med projekt i åtanke, behövs lite fantasi för att tillämpa dem för planer som denna. Begreppet insats brukas därför, som markering av att det handlar om särskilda insatser för att ta sig an betydande risker eller ge skjuts åt potentialer.

På sätt och vis är alla objekt som förstärker trafik med mindre utsläpp, ökar kollektivtrafik, minskar störningar, dämpar hastigheten, underlättar omlastning etc. insatser som motverkar negativa miljöeffekter och samtidigt kan anses stärka potentialer. Med beaktande av planförslagets markanta prioritering av spårbunden trafik och dessutom särskilda åtgärdspaket, får det betraktas som en tydlig inriktning att motverka risker och förstärka potentialer. Det uppfyller miljöbalkens krav.

4. Uppföljning av betydande påverkan

Sammanfattning
Planen leder inte till sådan betydande miljöpåverkan att formell uppföljning krävs. Uppföljning är ändå lämplig för att stärka planens styrförmåga. Planen kan t.ex. kompletteras med gemensamma avsiktsförklaringar om miljöambitionen i framtida genomförande. Indikatorer från SKL kan användas som stöd för utvärdering av genomförandet. Det pågår även uppföljning hos olika aktörer och länsstyrelsen med kommunerna kan gemensamt utvärdera hur befintliga system ska kunna bidra, så att planens genomförande kan följas och styras upp. Planen noterar att omprövning kan behövas om vissa förutsättningar ändras, samt aviserar årliga bedömningar av vissa frågor. Det utgör i sig en uppföljning som innebär att för miljön avgörande frågor återkommande kan uppmärksammas när medel fördelas.

Även kommande beslut ska i särskild sammanställning ange skäl för prioriteringar som görs. Planen identifierar målkonflikter och visar riktningen i prioriterade åtgärder på sådant sätt att det är möjligt. De kommande besluten blir en viktig del av uppföljningen.

Länsstyrelsens roller ger allmänt goda möjligheter att följa upp genomförandets inverkan på hälsa, klimat och landskap. Länsstyrelsen ska ta till vara statliga intressen och verka för nationella mål samt tydliggöra vilka miljöfrågor som ska belysas i MKB för beslut om åtgärderna.

4.1 Krav på uppföljning

Enligt miljöbalken ska beslut om planen beskriva åtgärder som planmyndigheten – länsstyrelsen – har för avsikt att vidta för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen medför. Miljöbalken kräver även att planmyndigheten skaffar sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens genomförande faktiskt medför. Detta ska göras för att myndigheten tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas.

Följande kan ingå i kommande program för uppföljning.

4.2 Underlag för uppföljning

Planens slutsats är att det inte är fråga om sådan betydande miljöpåverkan att formell uppföljning krävs. Osäkerheter i planeringen innebär emellertid att uppföljning behövs, både för att stärka planens styrförmåga och bekräfta antagandena som görs i planen. Planen kan kompletteras med olika

instrument för att få styrfart i genomförandet. Aktörer i planeringen kan t.ex. teckna gemensamma avsiktsförklaringar om miljöambitioner.

Det är viktigt att länsstyrelsen som planens huvudman och statens företrädare tar till vara möjligheter att bevaka hur väsentliga miljöfrågor fortsatt hanteras i beslutandet. Det är i första hand i den regionala utvecklingsplaneringen, RUFS, i kommunal fysisk planering samt i miljöprövning av åtgärder och verksamheter, som länsstyrelsen kan ge väsentliga inspel för miljöhänsyn. Det finns goda möjligheter till uppföljning på detta sätt, eftersom länsstyrelsen i samtliga processer har mandat att föra fram statens samlade intressen och delvis även har ansvar för att tydliggöra vilka miljöfrågor som ska belysas i en MKB (avgränsningen). Det bör dock vidtas (interna) administrativa åtgärder så att de frågor som pekas ut i planeringen finns med och uppmärksammas i övriga processer. Sådana rutiner behövs eftersom det är otydligt i miljöbalken – som ger gemensamma referenser till kunskapsunderlag – att planen är ett sådant väsentligt underlag för fortsatta beslut[22.]

Indikatorer för att följa trender kan peka på frågor av allmänt intresse att följa upp. Under samråden har framförts att det är lämpligt att använda indikatorer som utvecklats av Sveriges kommuner och landsting, för att öka jämförbarheten mellan olika myndigheter och organisationer i Sverige. Ett urval utifrån målbilden är följande:

- För hälsa som en del av god bebyggd miljö och frisk luft kan lämpliga indikatorer vara: Trafikbuller, andel invånare som utsätts för buller över riktvärden. Utsläpp till luft av kvävoxider. Resor i kollektivtrafik, lokalt och regionalt. Tätortsluftens halt av partiklar Tätortsluftens halt av kvävedioxid. Andel kollektivresande, gång resp. cykelresande.
- För klimatmål kan indikator vara utsläpp av koldioxid från transportsystemet.
- För landskap finns inte specifika indikatorer i SKLs system. Målet kan behöva följa hur vattentillgångar skyddas, hur gröna och blå kilar är livskraftiga och ger tystnad för upplevelserna där.

För flera av indikatorerna finns redan system för mätning och kontroll. Länsstyrelsen är som tillsynsmyndighet eller deltagande part aktiv i flertalet.

Planen anger tydligt vilka mål som ger utgångspunkter och som därför behöver uppmärksammas i genomförandet. Den regionala måluppföljningen för den prioriterade målbilden kan utgöra en grundläggande del planens uppföljning. Beslutet om planen bör visa att denna uppföljning prioriteras.

Kommunförbundet Stockholms län har i uppdrag att följa Stockholmsöverenskommelsen med avseende på miljömål. Det uppdraget bör ge viktigt underlag för länsstyrelsens myndighetsuppgift att följa miljömålen.

Det finns även andra, självständiga ansvar för uppföljning som behöver lyftas fram med tanke på samspelet mellan planer och program. Uppföljningsansvar följer t.ex. generellt av miljöbalkens krav på löpande kunskapsutveckling. Egenkontroll, formell eller informell, gäller alla som vidtar en åtgärd som kan ge mer än försumbar inverkan på hälsa och miljö. Syftet med det ansvaret är också att tidigt kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och vidta lämpliga avhjälpande åtgärder.

För verkningsfull miljöstyrning behöver erfarenheterna hos de olika aktörerna fångas in. Länsstyrelsen och kommunen som tillsynsmyndigheter för flertalet av dessa verksamhetsutövare, inklusive trafikverken, bör gemensamt utvärdera hur befintliga system ska kunna bidra i löpande bedömning av planens betydelse för hälsa, klimat och landskap och eventuell övrig påverkan av betydelse. Det ger ökad stadga i styrningen av genomförandet.

Planen noterar att det i efterföljande beslutsprocesser kan bli konflikter mellan anläggningars standardkrav och bevarandeintressen, där en hög och önskvärd standard på t.ex. vägobjekt kan behöva anpassas till natur- och kulturmiljöer. Även prövning av lämpligast lokalisering kan göra objekten dyrare. Detta enligt planen leda till fördröjning – framflyttning – av andra objekt. Planens angreppssätt är omprövning om vissa förutsättningar ändras samt årliga bedömningar av vissa frågor. Det utgör också en uppföljning, som innebär att för miljön avgörande frågor återkommande kan uppmärksammas när medel faktiskt fördelas.

5. Summering av samråd

Sammanfattning

Remissvaren ställer sig huvudsakligen bakom slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen och den används som stöd för planen såväl som för att begära ändring av den. Flertalet reflektioner om miljöfrågor återfinns emellertid i kommentarer till planen och inte till MKB. Yttrandena bekräftar på så sätt att miljöförhållanden har integrerats i planeringen.

Vanlig kommentar är att uppföljning och fortsatt beslutande är av stor betydelse, i synnerhet planeringen av objekt (åtgärder) och dess samspel med kommunal bebyggelseplanering.

Fråga som väcks är hur trängselskatter kan nyttiggöras i länsplaneringen, för att på bästa sätt stödja miljömål om i första hand klimat. Trängselskatterna behandlas i planens strategi som styrmedel för effektivare nyttjande av infrastrukturen.

Urvalet av prioriterade miljöaspekter godtas men det är delade meningar om valet av nivå samt om metoder för att integrera miljöhänsyn. Å ena sidan använder yttranden miljöbedömningen som stöd för planen men också emot planens förslag. Det pekar på användbarhet såväl som på opartiskhet i underlaget. Å andra sida efterfrågas mer detaljer om objektens (åtgärdernas) konkreta effekter, såsom bullerutbredning, partikelhalter, andra utsläpp och störningar. Även tydligare utvärdering av alternativen förhållande till i mål efterfrågas. Länsstyrelsen har behandlat detta ingående i avgränsningen men finner mot bakgrund av remissens frågor att lämplig och rimlig nivå för detta slag av planering åter bör övervägas. Länsstyrelsens slutsats är att beslutandet inte vinner ytterligare stöd genom att detaljera effektbeskrivningar. Dock bör det tydliggöras hur planeringen har använt fyrstegsprincipen och riktningsanalyser i för hållande till miljömål.

5.1. Övergripande synpunkter

5.1.1. Integrering av miljöfrågor i planeringen

Flertalet svar behandlar inte MKB specifikt men de flesta kommenterar löpande miljöfrågornas roll i förhållande till länsplanen. Utvärderingen av förslag sker t.ex. med avseende på miljö och förändringar av åtgärders inriktning och omfattning motiveras med miljöhänsyn. Även hanteringen av investeringsåtgärderna i den fortsatta planeringen, t.ex. kommunal bebyggelseplanering, tas upp och kommenteras ur miljöperspektiv.

Länsstyrelsens slutsats är att detta visar framgångsrik integration av miljöfrågor i planeringsprocessen.

5.1.2. Allmän bedömning

Av de yttranden som uttryckligen tar ställning till MKB ställer sig i princip samtliga bakom dess slutsatser. Även när delar av MKB kritiseras, ifrågasätts inte slutsatserna och inte heller integrationen i planeringen.

Många av kommentarerna framhåller nyttan av att målkonflikter lyfts fram. Även det integrerade arbetssättet och metoderna för detta liksom den breda processen beskrivs positivt.

Redskap som använts i länsplaneringen och MKB används i yttrandena som stöd för egna slutsatser om åtgärder men också för att kritisera planen. Även slutsatserna i MKB används som argument mot planens prioriteringar. Detta pekar på att metoder liksom redovisning i MKB uppfattas som opartisk och nyttig för beslutandet.

Upplägget av MKB kommenteras uttryckligen bara av några instanser och angreppssättet beskrivs som anpassat för denna typ av planering.

5.2. Avgränsning av MKB

5.2.1. Urval av miljöaspekter

Bland hälsofrågorna påpekas vikten av att utvärdera även tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

När det gäller risk noteras att terminaler kan minska dessa.

Flera lyfter fram betydelsen av vatten. Exempelvis efterfrågas insatser för vattenskydd i befintliga infrastrukturområden och framhålls betydelsen av att skydda vattenresurserna mera allmänt.

Genomförandefrågor, som t.ex. utrymme för depåer, terminaler, efterfrågas.

Länsstyrelsen delar synen på vattnets betydelse i vid mening, men finner det inte möjligt att genom länsplaneringen mera allmänt ge skydd för vatten. Frågan om t.ex. påverkan på grusåsar bedöms inför genomförande. Särskilda insatser för befintliga anläggningars påverkan på vatten planeras av t.ex. Vägverket. Slutsatsen är att frågan inte bör utredas vidare för denna MKB. I övrigt hör de väckta frågorna i första hand hemma i det fortsatta beslutandet med objektens fysiska planering och prövningar av olika slag.

5.2.2. Åtgärdernas omfattning

Flera pekar på samspelet med investeringar genom trängselskatten.

Länsstyrelsen uppfattar att för MKB är relevant om medfinansiering kan ändra balansen i planalternativen, så att de tydligare medverkar till eller motverkar målen. Relevant är också om tillkommande medel kan ändra slutsatserna när det gäller betydande påverkan med avseende på hälsa, miljö

eller hushållning. Frågan har övervägts i planeringen och ändrar inte länsstyrelsens slutsats om planens betydelse för hälsa och miljö.

5.2.3. Nivå och metod för miljöbedömning

Några kommenterar uttryckligen upplägget och finner att det är anpassat för beslutsnivån. Andra finner beskrivningen för generell och framför att alternativen inte utvärderats tillräckligt tydligt, bl.a. att det inte framgår vilka specifika åtgärder som leder till respektive mot måluppfyllelse. Några framför att effekterna av olika alternativ borde redovisas eller finner att för liten andel av dokumentet handlar om konsekvenser. Till stöd för förståelsen av frågorna kan noteras att underlag till yttranden efterfrågar konkreta effektanalyser av objektens utsläpp och störningar t.ex. partiklar, buller.

Länsstyrelsen noterar att remissinstanserna i huvudsak finner miljökonsekvensbeskrivningen rimlig för den aktuella planeringssituationen. Miljökonsekvensbeskrivningen har också använts av många remissinstanser för egna analyser, t.ex. av förenlighet med de politiska miljömålen. Länsstyrelsen drar därför slutsatsen att underlagen fungerat i samråden. Det är dock lämpligt att planen tydligare visar hur måluppfyllelse har analyserats och fyrstegsprincipen använts.

Länsstyrelsen har i avgränsningen funnit att beskrivning av utsläpp m.m. för att precisera åtgärders effekter, inte är rimlig men inte heller lämplig på denna plannivå. Effektbeskrivning som metod avviker också från rekommendationer i nationella stöddokument. Dokumenten bygger på internationell god sed och rekommendationer inom EU om angreppssätt för övergripande, strategiska beslut. Olika former av riktningsanalys samt integration genom en stegvis modell för att söka alternativ, har därför prioriterats som metoder framför effektutredning.

Länsstyrelsen har dock åter övervägt om effekterna bör utredas mera i detalj, mot bakgrund av de frågor som väckts. Det noteras att delar av åtgärderna har förberetts med MKB för objekt (projekt) och befintliga underlag om effekter kunde samlas in. För en samlad analys med jämförbarhet behövs dock omfattande inventeringar och utredningar av ett stort antal objekt (åtgärder). Annars kan kunskap om effekter inte på rimligt vis ge utslag när planens alternativ byggs upp. Osäkerheterna är också betydande för objekt i tidiga planskeden. Slutsatsen att annat än länsplanen är avgörande för de prioriterade målen, är i huvudsak bekräftad av remissen. Det är då orimligt med omfattande utredningsinsatser, eftersom de inte kan anses motiverade av miljönytta. Länsstyrelsen vill också uppmärksamma att miljöbalkens lista över innehåll i MKB för planer ska läsas mot bakgrund av den bakomliggande bestämmelsen om rimlighet och relevans. Beskrivning av effekter kan således göras på olika sätt, beroende på beslutets nivå och syfte.

Länsstyrelsens slutsats är därför att mer detaljerade beskrivningar av effekter inte skulle tillföra avgörande kunskap för besluten. Istället för detaljkunskap om effekter prioriteras även fortsatt, i den avslutande planeringen, det integrerade arbetssättet med metoder som riktningsanalys och stegvis utvärdering med stöd av bl.a. mål och fyrstegsmodellen. Det bedöms lämpligare och kostnadseffektivt för att skapa miljöhänsyn i beslutandet. Länsstyrelsen väljer därmed att stanna vid den nivå som finns i remissmaterialet.

5.3. Slutsatser om miljöfrågor

5.3.1 Stockholmsöverenskommelsen som bedömningsgrund

Som stöd för slutsatserna om länsplanens betydelse för klimat, hälsa och landskap har använts tidigare analyser av Stockholmsöverenskommelsen. Några remissvar framför att länsplanen avviker från överenskommelsen och efterfrågar förtydliganden om det ändrar slutsatserna när det gäller länsplanens betydande påverkan.

Länsstyrelsen förtydligar i länsplanen (se avsnitt Effekter av åtgärder) skillnader i tidshorisont och objekt. En översyn av Stockholmsförhandlingens effektbeskrivning har gjorts för att hantera skillnaderna, men de övergripande slutsatserna om effekter förändras inte.

5.3.2. Klimatförhållanden

Flera förslag till förändringar i länsplanens prioriteringar och urval syftar till att ytterligare förstärka möjligheterna att nå klimatmålen. Huvudsakligen handlar det om att totalt öka insatserna i regionen. En sammanhängande fråga är hur trängselskatter kan nyttiggöras i planeringen för att på bästa sätt stödja miljömål om klimat. Flera förslag handlar om att tydligare främja alternativ till bil och lastbil. Vidare noteras att tillgänglighet kan öka utan att belasta klimatet, t.ex. med kollektivtrafik på spår.

Frågan om medfinansiering med stöd av trängselskatter har övervägts ytterligare. Länsstyrelsens slutsats är att de övergripande slutsatserna inte förändras.

Länsstyrelsen har arbetat med alternativ i planeringen för att klargöra hur klimatmål kan främjas. Länsstyrelsen delar remissinstansernas bedömning att ytterligare medel kan förstärka möjligheterna att nå klimatmål men att planen samlat inte är tillräcklig för att nå klimatmål. Föreslagna alternativ bygger på samråd och förhandlingar över många år för att få hantera målkonflikterna. Bedömningen om länsplanens förslag utgör en lämplig balans i målkonflikterna avgörs av regeringen. Länsstyrelsen finner mot bakgrund av de omfattande samråd som skett över åren, inte rimligt att nu justera prioriteringarna.

Korrigering som nyanserar slutsatser om tillgänglighet görs i planen.

5.3.3. Buller

Flera framför att beskrivningen av bullerutsatta är missvisande samt att insatserna för att reducera buller dessutom är alldeles för små.

Länsstyrelsen vill framföra att beskrivningen av bullerutsatta kan ha missuppfattats. Redovisningen inriktar sig på den grupp som är mest utsatt. Det är ett betydligt större antal som inte har den goda ljudmiljö som är målet som på lång sikt ska eftersträvas. Åtgärder för att skapa en sådan omfattande förbättring att målen nås, kan dock inte rymmas i denna plan.

5.3.4. Potentialer till förbättring

Några remissinstanser lyfter fram möjligheterna att inte bara minska intrång utan att även förbättra situationen för friluftsliv, natur m.m. vid ombyggnader.

Länsstyrelsen delar denna syn och vill framhålla att det är i linje med miljöbalkens krav på ständig förbättring, så långt det är rimligt i förhållande till nyttan. Detta är en fråga som är angelägen att uppmärksamma i det fortsatta beslutandet och genomförandet. Medel för respektive objekt behöver användas med hänsyn härtill och frågan ska tas upp av länsstyrelsen i de samråd som sker i genomförandet.

5.3.5. Säkerhet

Några remissinstanser framför att säkerhet inte bör reduceras till skador i trafiken, utan även ska omfatta skador av trafiken. Det kan t.ex. handla om luftkvalitet.

Länsstyrelsens slutsats är att de mest väsentliga förhållandena i detta avseende redan har tagits upp i avgränsningen och beskrivs under hälsa .

5.4. Samrådets genomförande

Flera remissinstanser framför att den samlade planeringsprocessens samråd varit omfattande och nyttig. Några framför dock att allmänheten i för liten grad varit inblandad. Tyngdpunkten i den politiska förankringen har mera varit lagd hos partierna och i mindre utsträckning hos kommunerna. Vidare anmärks att förslaget till MKB funnits framme mycket sent. Det påpekas även att förslaget till MKB inte hunnit förankras i arbetsgrupper. Även anmärkningar mot de överlappande planeringsprocesserna framförs; åtgärder berörs av flera typer av beslut och det är svåröverskådligt. Å andra sidan framförs det angelägna i att planeringsprocesserna sker integrerat och med ömsesidiga kopplingar, i avsikt att bidra till en tydligare samlad bild och tvärsektoriella lösningar.

Länsstyrelsen vill påpeka att det är genom det nu genomförda samrådet som det formellt ska beredas möjlighet för allmänheten och kommuner mera allmänt att föra fram sina synpunkter på plan med MKB. Det må betraktas som att MKB kommer fram i ett sent skede i planeringen, men det är detta förslagsskede som reglerna anger som tid för formella samråd. Länsstyrelsen vill dock understryka att det har funnits möjlighet för ett bredare deltagande även i tidigare skeden av det fleråriga, informella men till stor del offentliga processen. Det har förekommit en rad informella kontakter och arbetsgrupper där utkast diskuterats löpande. Omfattningen av och bredden i svaren tyder på att samrådet har nått sitt syfte.

Länsstyrelsen delar synen att det just nu är svårt att samlat bedöma förslagen, i synnerhet som planeringsprocesserna inte är helt koordinerade. Eftersom processerna till sist samlas hos regeringen torde detta dock inte påverka möjligheten att där göra en samlad bedömning.

5.5. Fortsatt beslutande

Flera remissinstanser lyfter fram betydelsen av att det i länsplanen finns principer och ambitionsnivåer för skadeförebyggande och kompensation, och ställer sig bakom slutsatser som framförs om detta i MKB.

Vidare stryks under betydelsen av att miljöfrågorna, i synnerhet målkonflikter, finns tydligt med i det fortsatta beslutandet.

Uppföljningen är en tredje fråga som påpekas vara angelägen för det fortsatta beslutandet.

Länsstyrelsen finner det inte behövligt att närmare utreda principer för skadeförebyggande eller att ändra utformningen av länsplanen för att bättre koppla till det fortsatta beslutandet. Länsstyrelsen delar dock synen på betydelsen av fortsatt styrning och vill notera att sådana styrmedel, liksom målkonflikter, är ”stafettpinnar” som bör synliggöras i alla relevanta beslut och i uppföljning.

Bilaga - Underlag och referenser

Se även underlag till planen.

Cederschiöldsöverenskommelsen - PM sammanfattande konsekvenser, Överenskommelsens konsekvenser för miljö och tillväxt, Klimatanpassning trafiksystemet, Konsekvensbedömning WSP, Regionala miljömål

Länsstyrelsen – uppföljning av regionala miljömål

Länsstyrelsens arbetsprogram och organisationsplan 2008-10-03 med uppdateringar

Länsstyrelsens behovsbedömning 2008-03-13

Länsstyrelsens inbjudan till samråd 2008-10-28

Prop. 2008/09:35 Infrastrukturpropositionen

Regeringsbeslut 2008-12-19 med uppdrag om planering

Synpunkter avgränsning november 2008 (alla sju yttrandena)

Systemanalys Stockholm – Mälarregionen och Gotland

Trafikverkens rapport Inför åtgärdsplaneringen (manual MKB i bilaga) oktober 2008

Referenser

[1] Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

[2] Prop. 2008/09:35 “Framtidens resor och transporter - infrastruktur för hållbar tillväxt", beslutad av Riksdagen den 18 december 2008.

[3] Miljöbedömning av trafikverkens åtgärdsplanering 2010-2020 Metodbeskrivning 2008-09-29.

[4] Regeringens beslut 2008-12-19 i N2008/8698 och 8869/IR bilaga 1 sidan 10 f.

[5] Systemanalys Stockholm – Mälarregionen och Gotland, av berörda regionförbund och länsstyrelser 24 september 2008.

[6] Regeringens beslut 2008-12-19 i N2008/8698 och 8869/IR.

[7] Länsstyrelsens beslut 2008-08-13 i dnr 342-2008-23294. Länsstyrelsen genomför arbetet med miljöbedömning integrerat i länsplaneringen med uppdrag till Lagtolken AB att stödja arbetet.

[8] *Översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling – Förnyad strategi*: Europeiska Unionens Råd: 10117/06: Bryssel.

[9] Europarådets konvention om landskap, öppnad för undertecknande i Florence den 20 oktober 2000.

[10] Exempelvis prop. 1996/97:53 ”Infrastrukturinriktning för framtida transporter” och 2005/06:160 ”Moderna transporter” samt EU-direktiv om omgivningsbuller 2002/49/EG.

[11] Prop. 2008/09:35 s 43 ff.

[12] Regeringens skrivelse 2005/06:126 om ”Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling”. Prop. 2004/05:150 ”Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag”

[13] Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur respektive (1997:263) om länsplanering.

[14] Prop. 2008/09:162-163 ”En sammanhållen klimat- och energipolitik”, som även innehåller referenser till tidigare politikformuleringar.

[15] Framtidens transportsystem, Underlag i arbetet med ny regional utvecklingsplan, RUFS 2010, RAPPORT 13:2008

[16] Se miljöbalken 6 kap 19 § och 5 § hushållningsförordningen

[17] Länsstyrelsens inbjudan 2008-10-28 till samråd om behovsbedömning och avgränsning.

[18] Listan har beaktat synpunkter som framförts i samråden, bl.a. med stöd av miljöindikatorer från Sveriges Kommuner och Landsting. Listan har jämförts med systemanalysens inledande avgränsning för att kontrollera att väsentliga frågor inte tappas bort. Listan har sedan jämförts med miljöbalkens krav och kriterier, varvid miljökvalitetsnormer och särskilt värdefulla områden har lyfts fram. Samtidigt är bedömningen att listan inte kan begränsas till det särskilt värdefulla, mot bakgrund av målbildens respekt för landskapens vardagsvärden och dess betydelse för människors trivsel och hälsa. Listan har därpå utvärderats med stöd av uppdragets prioriteringar och det frågebatteri som tagits fram för den nationella åtgärdsplaneringen. Listan har slutligen grupperats för att passa den fyrstegsprincip, som enligt uppdraget ska prägla planeringen. Checklistan berör både förhållanden som ska hanteras i den nationella planen eller som avgörs i senare beslutsskede. Aktörer som deltar i länsplaneringen får dock ett informellt ansvar att driva frågorna vidare i den anda som planen ger, och planens beroende av annat beslutande behöver därför vara tydligt. Formuleringen av listan försöker peka på när andra beslut är avgörande,

t.ex. då placering och utformning är betydelsefull för risk eller potential eller då insatsen bygger på medel för underhåll (nationell plan). Listan är ett arbetsmaterial som används under planeringen med miljöbedömning och inte ett resultat.

[19]”Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007-2013” producerad av Greening Regional Development Programmes Network.

[20] Framtidens transportsystem, Underlag i arbetet med ny regional utvecklingsplan, RUFS 2010, RAPPORT 13:2008

[21] Klimatberedningens betänkande *Svensk klimatpolitik*

[22] MB 6 kap 19-20 §§.

För mer information kontakta
Länsstyrelsens avdelning för regional utveckling
Tfn: 08- 785 40 00
Rapporten finns också som pdf på vår webbplats
www.lansstyrelsen.se/stockholm/publikationer
ISBN 978-91-7281-362-5

Adress
Länsstyrelsen i Stockholms Län
Hantverkargatan 29
Box 22 067
104 22 Stockholm
Tfn: 08- 785 40 00 (vxl)
www.lansstyrelsen.se/stockholm