



Rapport 2016:2



Länsstyrelsen
Stockholm

Vägvalsstyrning för transport av farligt gods

– en inriktning mot en regional strategi

Rapport 2016:2



Länsstyrelsen
Stockholm

Vägvalsstyrning för transport av farligt gods

– en inriktning mot en regional strategi

Utgivningsår: 2016

ISBN: 978-91-7281-673-2

Rapporten är framtagen av Hanna Langéen och Lisa Zamani, Structor Riskbyrå AB, på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholm.

För mer information kontakta Mateusz Sosnowski, enheten för samhällsskydd och beredskap

Länsstyrelsen i Stockholm

Regeringsgatan 66

Box 22067

104 22 Stockholm

Telefon: 010-223 10 00

Länsstyrelsens rapporter finns på
www.lansstyrelsen.se/stockholm/publikationer

Förord

Stockholms län är en expansiv region som på många sätt ligger i framkant. Här finns många företag som ger arbetstillfällen och på innovativa sätt löser morgondagens behov och utmaningar. En del av dessa företag genererar transporter med farligt gods, och det är av stor vikt att bygga ett samhälle där dessa företag och transporter kan samexistera och tillsammans med övriga samhället bidra till en expansiv region.

Länsstyrelsen i Stockholms län rekommenderar vilket vägnät transporter med farligt gods ska gå på. Det rekommenderade vägnätet är dels en förutsättning för att transportörer ska kunna se vilka vägar som är lämpliga att ta till sina destinationer, dels en aspekt för kommunerna att förhålla sig till när de bygger nytt och förtätar.

För ett antal år sedan jobbade sektorsmyndigheterna tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna aktivt för att identifiera målpunkter och analysera flödet av godstransporter bland annat för att kunna peka ut det rekommenderade vägnätet på ett adekvat sätt. Tyvärr avstannade detta arbete och idag finns många vägar som inte justerats trots att riskbilden har förändrats, till exempel på grund av att målpunkter försvunnit eller tillkommit.

Länsstyrelsen ser behovet av att starta upp detta arbete på nytt och har som ett första steg låtit ta fram en regional strategi för vägvalsstyrning. Strategin pekar ut riktningen för det fortsatta arbetet och tydliggör behovet av att lyfta vägvalsstyrning med tillhörande riskhantering till en strategisk nivå.

Enligt strategin är det Länsstyrelsen tillsammans med kommunerna och övriga aktörer som på ett bättre sätt behöver ta hänsyn till transporter med farligt gods så att de även fortsättningsvis går på lämpligaste väg till sina målpunkter. Strategin syftar även till att säkerställa det rekommenderade vägnätet så att det utgör ett korrekt och tillförlitligt underlag så att förtätning sker på ett ansvarsfullt sätt i förhållande till var transporterna faktiskt går.



Patrik Åhnberg
Samhällsbyggnadsdirektör

Innehåll

Sammanfattning.....	9
1. Inledning.....	11
1.1 Bakgrund.....	11
1.2 Syfte och mål	12
1.3 Avgränsningar.....	12
1.4 Disposition	13
2. Metodik och genomförande	14
2.1 Informationsinsamling	14
2.2 Analys	14
2.3 Förslag på strategi	15
3. Styrning och hantering av risker med farligt gods- transporter	17
3.1 ADR-regelverket	17
3.2 Vägvalsstyrning – bakgrund och orientering	18
3.3 Hantering av farligt gods i samhällplaneringen.....	23
3.4 Reflektioner.....	24
4. Tillämpning på regional, lokal och nationell nivå	25
4.1 Tillvägagångssätt länsstyrelser.....	25
4.2 Tillvägagångssätt andra aktörer	28
4.3 Reflektioner.....	30
5. Förutsättningar för kommande strategi.....	31
5.1 Reflektioner kring dagens tillämpning.....	31
5.2 Inriktning för kommande strategi	33
5.3 Förslag på fortsatt arbete.....	34
6. Möjliga förhållningssätt vid arbete med styrning av farligt gods.....	36
6.1 Förhållningssätt till rekommenderat vägnät för farligt gods	36
6.2 Grundprinciper för riskhantering med hjälp av ett rekommenderat vägnät	39

7. Process för riskhantering med hjälp av ett rekommenderat vägnät	42
7.1 Kommunal nivå	43
7.2 Regional nivå	47
7.3 Nationell nivå	48
Bilaga A – Sammanfattning av genomförd workshop.....	49
A.1 Deltagare	49
A.2 Presentation	50
A.3 Sammanfattning av genomförda övningar	54

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län har gett Structor i uppdrag att ta fram förslag på en regional strategi för det rekommenderade vägnätet för farligt gods.

Bakgrunden till uppdraget ligger bland annat i ett ökat intresse hos länets kommuner att i samband med detaljplanering förändra det rekommenderade vägnätet för farligt gods-transporter. Detta i syfte att frångå Länsstyrelsens rekommendationer kring riskhänsyn och därigenom lättare möjliggöra exploatering intill transportlederna. Länsstyrelsen har i samband med detta identifierat ett behov av att skapa ett tydligare arbets- och förhållningssätt till frågorna. Inte minst för att hitta en mer strategisk ansats som möjliggör att frågorna hanteras utifrån ett helhetsperspektiv snarare än på detaljnivå, i enskilda planer.

Uppdraget omfattar två delar: a) en förstudie i syfte att blicka bakåt och kartlägga bakgrunden till det rekommenderade vägnätet samt eventuella metoder och ställningstagande som gjorts på nationell respektive regional nivå, samt b) ett förslag till regional strategi för utpekande av ett rekommenderat vägnät för farligt gods.

Förstudien visar att regelverket kring det rekommenderade vägnätet inte är tydligt, men att det är en tolkning och tillämpning av ADR-regelverkets bestämmelser kring transportrestriktioner. Ett flertal nationella och regionala utredningar som genomförts under 1980- och 1990-talen pekar på att tvingande restriktioner bör undvikas så långt det går och att styrning om möjligt bör ske genom rekommendationer. Trots detta har inget tydligt mandat kunnat härledas.

Många av de studerade utredningarna anger olika ställningstaganden och förslag på modeller för styrning och processer kopplat till vägvalsstyrning. Bland annat framgår att länsstyrelsen har en samordnande roll i arbetet med vägvalsstyrning, att frågorna bör behandlas i kommunernas strategiska planering och att de behöver integreras i andra samhällsplaneringsprocesser, särskilt i tillstånds- och lokaliseringsprövningar, samt i kommunal beredskapsplanering.

I syfte att utvärdera dagens arbetssätt har dialog och workshop genomförts med berörda aktörer på nationell, regional och kommunal nivå. Resultaten visar att dagens arbetssätt inte är i linje med lagstiftarens intentioner eller föreslagna processer och ställningstaganden. Det kan även konstateras att arbetet med vägvalsstyrning blivit allt mer passivt och styrt till att hanteras i enskilda detaljplaner, få kommuner arbetar till exempel med frågan i sin översiktsplanering. Arbetet med farligt gods saknar inslag av analys och aktiv riskhantering på såväl regional som kommunal nivå.

För att tydliggöra och återigen lyfta nyttan med ett utpekat vägnät föreslås en strategi med avsikt att främja en aktivt, strategisk och systematisk riskhantering med farligt gods-transporter. Strategin bottnar i ett förändrat förhållningssätt jämfört med dagens arbete och baseras på ett antal grundläggande principer kopplat till att optimera säkerheten vid transporter av farligt gods. En stegvis arbetsprocess förslås med inriktning på analys hos och samspel mellan i första hand kommuner och Länsstyrelsen. Processen utgör ett första steg i ett långsiktigt arbete mot ett förändrat arbetssätt avseende styrning av farligt gods-transporter och kommer behöva utvecklas successivt.

1. Inledning

Denna rapport har upprättats av Structor på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län. Nedan ges en kort bakgrund till uppdraget, dess syfte och mål, hur uppdraget är avgränsat samt rapportens struktur.

1.1 Bakgrund

En viktig del i den svenska strategin för att hantera risker förknippade med transporter av farligt gods omfattar att, i största möjliga mån, styra transporterna till ett särskilt vägnät. Styrningen av transporter sker genom vägvalsstyrning, vilket omfattar såväl restriktioner som rekommendationer kring var transporterna ska gå. Länsstyrelsen är den part som fattar beslut om förbud och restriktioner samt pekar ut det rekommenderade vägnätet.

Resultatet av arbetet med vägvalsstyrningen utgör underlag för ett flertal parter i samhället, både i form av styrdokument för transportörer och som underlag för planering och utveckling av samhället. I samhällsplaneringen finns en omfattande kravbild som innebär att olycksrisker och konsekvenser till följd av dessa ska beaktas och åtgärder vidtas för att skydda människa, miljö och samhällets funktionalitet. Restriktioner och rekommendationer kring farligt gods-transporter bör i dessa sammanhang betraktas som kunskap om var, samt i viss mån, vilka olycksrisker som finns att beakta.

Många kommuner upplever idag problem med hur de ska förhålla sig till och hantera olycksrisker med farligt gods-transporter i den fysiska planeringen. Både i exploatering intill transportleder med farligt gods och i samband med överdäckningar av sådana leder. Ett ökat behov av att exploatera i utsatta miljöer har föranlett att allt fler kommuner vill göra förändringar i det rekommenderade vägnätet i hopp om att möjliggöra byggande utan att ta hänsyn till rekommenderade skyddsavstånd.

Idag saknas ett tydligt arbetssätt hos Länsstyrelsen för hur utpekande av rekommenderade vägar för transport av farligt gods ska ske, vilket i vissa fall medför svårigheter att förhålla sig till kommuners önskemål om förändringar i vägnätet. Det kan även vara en bidragande orsak till att frågor rörande vägval tenderar till att i allt högre utsträckning hanteras i enskilda detaljplaner än på en övergripande regionala nivå.

Länsstyrelsen har mot bakgrund av bland annat ovanstående problematik identifierat ett behov av att ta ett helhetsgrepp kring frågan om vägvalsstyrning. Detta i syfte att hitta en strategi för hur arbetet med det rekommenderade vägnätet ska kunna ske på ett mer systematiskt och integrerat sätt, samt inte minst bli tydligare gentemot berörda kommuner.

1.2 Syfte och mål

Rapporten syftar till att ge Länsstyrelsen och andra aktörer stöd i att uppnå en mer systematisk och effektiv riskhantering avseende transporter av farligt gods i länet. Den avser att öka kunskapen om det rekommenderade vägnätet, inklusive dess betydelse och nytta i hanteringen av olycksrisker när vi planerar och bygger vårt samhälle.

Målsättningen är att utforma en strategi utifrån behov på kommunal och regional nivå, erfarenheter från dagens tillämpning samt ramar för och intentioner med vägvalsstyrning. Strategin ska främja ett aktivt arbete med vägvalsstyrning på strategisk nivå hos länsstyrelse och kommuner. Den ska även skapa förutsättningar för ett tvärsektoriellt arbetssätt inom Länsstyrelsen respektive kommuner samt öka dialogen mellan dessa aktörer och eventuellt andra aktörer som berörs av frågorna.

1.3 Avgränsningar

Rapporten är avgränsat till endast belysa strategier och arbetssätt bakom utpekandet av rekommenderade transportleder för farligt gods.

Vägvalsstyrning i form av restriktioner, tunnelkategorisering samt hantering av dispenser ligger utanför uppdraget. I de fall detta nämns i rapporten handlar det i huvudsak om att sätta de aspekterna i relation till det rekommenderade vägnätet. Eventuella behov av samordning kring grundprinciper och processer behandlas därmed inte.

Förhållningssätt till ett rekommenderat vägnät, till exempel i fysisk planering, behandlas inte heller inom ramen för denna rapport. Detta innebär att rapporten inte innehåller några rekommendationer kring exempelvis skyddsavstånd samt hur specifika riskbedömningar ska genomföras i till exempel detaljplanesammanhang.

1.4 Disposition

Rapporten är upplagd enligt följande: Kapitel 1–2 utgör en gemensam inledning och omfattar en beskrivning av rapportens bakgrund samt tillvägagångssätt och metodik för genomförandet. Därefter är rapporten indelad i två delar, där del 1 utgör en förstudie och del 2 omfattar ett förslag på strategi för arbete med styrning av transporter med farligt gods.

Del 1 Förstudie	Kap 3–5	omfattar att beskriva bakgrund och intentioner med det rekommenderade vägnätet samt hur tillämpning sker på nationell, regional och lokal nivå. Del 1 omfattar även analys av dagens tillämpning i förhållande till lagstiftningen och dagens behov samt beskriver den problembild som behöver hanteras.
Del 2 Förslag på strategi	Kap 6–7	omfattar en övergripande beskrivning av olika förhållningssätt till det rekommenderade vägnätet för transport av farligt gods. I del 2 görs även ett antal ställningstaganden avseende val av förhållningssätt och tillhörande grundprinciper för hur arbetet med ett rekommenderat vägnät för farligt gods ska bedrivas. Detta konkretiseras slutligen i en process för arbete med det rekommenderade vägnätet för transport av farligt gods.

2. Metodik och genomförande

Framtagandet av rapporten är utfört i tre huvudsakliga steg, vilka omfattar

1. insamling av information
2. analys
3. förslag på strategi

2.1 Informationsinsamling

Första steget omfattar kunskapsinhämtning via litteratur i form av bland annat lagstiftning, förarbeten, regeringsuppdrag, framtagna riktlinjer samt utredningsarbeten utförda vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Även arbetsmaterial och diarieförda handlingar, tillhandahållna av Länsstyrelsen, studeras för att kartlägga beslutsprocesser och beslutsunderlag. Underlaget refereras till löpande i texten. Vid behov presentera utdrag ur underlaget i rapporten där informationen anses relevant.

För att kartlägga dagens tillvägagångssätt och behov genomförs en workshop med representanter från nationell, regional och lokal nivå, se bilaga A för deltagande aktörer. Därutöver förs dialog i olika konstellationer med Länsstyrelsen i Stockholms län, vilka bland annat omfattar representanter från enheterna samhällsskydd och beredskap, planfrågor, samhällsplanering samt miljöskydd. Dialog förs även med länsstyrelserna i Södermanland och Västra Götaland, detta i syfte att identifiera exempel på metoder vid andra Länsstyrelser.

Underlag inhämtats även ifrån diskussioner och möten mellan Länsstyrelsen och berörda kommuner (Sundbyberg, Solna, Upplands-Väsby samt Södertälje) i pågående ärenden kring förändringar i det rekommenderade vägnätet. Dialogen har fungerat som underlag till studien genom att ytterligare konkretisera de önskemål och förhållanden som Länsstyrelsen behöver ta ställning till i sina beslut.

2.2 Analys

Andra steget omfattar analys, baserad ovan insamlad information. Analysen syftar till att svara på huruvida dagens tillämpning möter lagstiftningens avsikter avseende vägvalsstyrning samt om det finns behov av stöd för berörda parter. Avsikten med analysen är att skapa förutsättningar för en behovsanpassad och målgruppsanpassad strategi. En del av analysen görs därför med utgångspunkt i olika förhållningssätt till det rekommenderade vägnätet för farligt gods.

2.3 Förslag på strategi

Den sista delen omfattar framtagande av ett förslag på en strategi, vilken utformas utifrån resultatet av genomförda analyser. På så vis skapas förutsättningar för en ändamålsenlig och behovsanpassad strategi.

Löpande avstämningar har hållits med Länsstyrelsen och principiellt viktiga ställningstaganden av betydelser för inriktningen på strategin har fattats av Länsstyrelsen.

Del 1

Förstudie – Intentioner, ansvar och roller samt en beskrivning av dagens arbetssätt

Denna del utgör en förstudie, vilken beskriver kravbild och intentioner bakom styrning och hantering av farligt gods samt hur detta tillämpas i praktiken. Del 1 avslutas med reflektioner kring dagens tillämpning samt förslag på inriktning för kommande strategi.

Del 1 omfattar:

- | | |
|-----------|--|
| Kapitel 3 | 3. Styrning och hantering av risker med farligt gods-transporter |
| Kapitel 4 | 4. Tillämpning på regional, lokal och nationell nivå |
| Kapitel 5 | 5. Förutsättningar för kommande strategi |

3. Styrning och hantering av risker med farligt gods-transporter

I detta kapitel ges en kort bakgrund till regelverket bakom hantering av farligt gods. Särskilt fokus läggs på de delar av regelverket som behandlar transportrestriktioner och hur tolkningen av dessa bestämmelser gjorts på nationell och regional nivå.

Då vägvalsstyrning är nära förknippat med samhällsplanering berörs även denna fråga ytterst kortfattat i kapitlet.

3.1 ADR-regelverket

Transporter av farligt gods innebär transporter av ämnen med en inneboende fara för människa, egendom och miljö. I propositionen Transport av farligt gods¹ framgår att transportererna är förknippade med risker, men att de samtidigt är ett nödvändigt inslag i det moderna industrisamhället och att det därmed inte är rimligt att förebygga dessa faror genom att minska antalet transporter. Riskerna ska istället hanteras genom att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods, eller obehörigt förfarande med godset, orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

För att minimera sannolikheten för och konsekvenserna av eventuella olyckor är transportererna omgärdade av ett regelverk för dels hur transportererna sker, dels styrning av var de sker. Reglerna², det så kallade ADR-S-regelverket, avser i första hand transportsäkerhetsaspekter, men omfattar även kompletterande bestämmelser rörande transportrestriktioner. I kap 1.9 anges att de är av följande slag:

- extra säkerhetskrav eller inskränkningar beträffande fordon som utnyttjar vissa strukturer, såsom broar, fordon som använder kombinerade transportsätt, exempelvis färjor eller tåg, eller fordon som anländer till eller avgår från hamnar eller andra terminaler
- krav på fordon att följa vissa sträckor för att undvika affärs- eller bostadsområden, miljö känsliga områden, industriområden med farliga anläggningar eller särskilt farliga vägar
- krav vid nödsituationer beträffande vägval eller parkering för fordon med farligt gods, i samband med extrema väderförhållanden, jordbävning, olyckor, demonstrationer, civila eller militära oroligheter

¹ Transport av farligt gods. Prop. 2005/06:51

² ADR-S, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng. MSBFS 2015:1

- inskränkningar på transporter av farligt gods vissa dagar i veckan eller av året

I regelverket finns sedan 2010 särskilda bestämmelser för styrning (restriktioner) av farligt gods-transporter i tunnlar (kap 1.9.5). Det framgår även att eventuella transportrestriktioner, oavhängigt om de gäller tunnlar eller ytvägnät, ska publiceras på lämpligt sätt.

Lagstiftaren är tydlig med att riskerna med farligt gods-transporter även behöver beaktas när vi planerar och utvecklar samhället¹. Detta medför en komplex bild av tillämpbara lagstiftningar och planerings- respektive tillståndprocesser som direkt eller indirekt behandlar och beaktar risker med transporterna. Ett flertal aktörer är således berörda av frågan.

Sammanfattningsvis innebär regelverket att risker förknippade med farligt gods ska hanteras utifrån huvudsakligen tre olika aspekter: transportsäkerhet, styrning av transporter samt i samhällsplaneringen. Försättningsvis behandlas enkom det rekommenderade vägnätet, som en delmängd av den aspekt som omfattar styrning av transporter.

3.2 Vägvalsstyrning – bakgrund och orientering

Att styra godstrafiken görs bland annat genom det som i vardagligt tal kallas vägvalsstyrning. Information om vad vägvalsstyrning är går bland annat att hitta hos många länsstyrelser hemsidor. Där framgår att vägvalsstyrning omfattar såväl lokala trafikföreskrifter som rekommendationer:

- Lokala trafikföreskrifter avseende transporter av farligt gods meddelas av länsstyrelsen med stöd i Trafikförordningen³ och innebär tvingande restriktioner och förbud. Länsstyrelserna ombesörjer även dispenshantering vid eventuella avsteg från föreskrifterna.
- Det rekommenderade vägnätet meddelas också av Länsstyrelsen. Dock saknas stöd i Trafikförordningen. För att försöka härleda intentioner och bemyndiganden görs nedan en beskrivning av utredningar som gjorts med anledning av vägvalsstyrning.

Vägvalsstyrning har varit en omdebatterad och utredd fråga under olika tidsperioder. Utifrån tillhandahållen dokumentation från Länsstyrelsen kan det konstateras att vägvalsstyrning har varit aktuellt såväl nationellt som i Stockholms län under 1980- respektive 1990-talet. Detta i samband med införandet av ny lagstiftning, men framförallt vid framtagande av nationella riktlinjer för vägvalsstyrning samt ett kommunal-regionalt samarbetsprojekt kring godstransporter i Stockholm.

Det bör noteras att frågan kring styrning av farligt gods på nytt aktualiserades till följd av ett antal inträffade tunnelolyckor i Europa i början av 2000-talet. Olyckorna medförde förändringar i ADR-regelverket; i mitten

³ Trafikförordningen (1998:1276)

av 2000-talet infördes möjligheten att utfärda restriktioner för transport av farligt gods i tunnlar, regelverket trädde i kraft i svensk lagstiftning 2010-01-01. Kategorisering av tunnlar ligger på samma sätt som andra lokala trafikföreskrifter avseende farligt gods utanför rapportens avgränsning och behandlas således inte vidare.

3.2.1 Nationella utredningar

Nedan beskrivs de utredningar som genomförts i samband med att dåvarande Räddningsverket (SRV) fick ett uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för vägvalsstyrning. Ett visst arbete tycks även ha genomförts i samband med införande av ny lagstiftning 1982. I brist på underlag görs ingen närmare genomgång av resultatet från det arbetet på nationell nivå.

Regeringsuppdrag riktlinjer för vägvalsstyrning

Under slutet av 1980-talet, i samband med bildandet av Räddningsverket, framfördes att vägvalsstyrning skulle kunna vara ett av flera styrmedel för att åstadkomma en godtagbar säkerhet för farligt gods-transporter. SRV pekades ut att, i sin roll som ansvarig myndighet, ta fram föreskrifter avseende hur styrningen skulle utformas.

SRV påtalar i en skrivelse till regeringen att frågan är komplex och att myndigheten utifrån ADR-regelverket inte har något samordningsansvar avseende lokala trafikföreskrifter. 1987 gav regeringen SRV i uppdrag att utarbeta riktlinjer för vägvalsstyrning, i samråd med dåvarande trafiksäkerhetsverket, statens naturvårdsverk, vägverket, transportrådet, statens planverk samt kemikalieinspektionen. En första rapport utkom året därpå.

I rapporten poängteras att frågan om transporter med farligt gods bör hanteras som en del av översiktsplaneringen samt i ärenden och beslut enligt naturresurslagen (nu miljöbalken), till exempel vid tillståndsprövningar. Det framhålls att vägvalsstyrning bör ses som ett komplement till regleringen av transportsäkerhet och att det är en åtgärd som bör vidtas endast i de fall regelverket i övrigt inte bedömts medföra tillräcklig säkerhet.

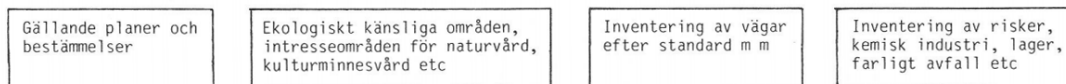
Räddningstjänstens beredskap ska planeras med hänsyn till farligt gods-transporter och det betonas att räddningstjänsten ska involveras tidigt i arbetet för att tillvarata kunskap om räddningstjänstens resurser och förmåga.

Det understryks att det är viktigt att befintligt underlagsmaterial nyttjas samt att det är länsstyrelserna som ska initiera och samordna arbetet med vägvalsstyrning. I rapporten finns en figur som illustrerar en arbetsgång som kan användas i processen att rekommendera vägval, se Figur 1.⁴ Metoden syftar till främja samordning och planering av farligt gods-relaterade frågor lokalt och regionalt. Målsättningen är att kunna koncentrera farligt gods till vissa stråk inom vilka beredskap och fysiska åtgärder kan prioriteras.

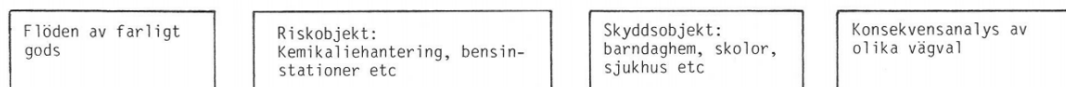
⁴ Räddningsverket (1988): Vägvalsstyrning vid transport av farligt gods. Mars 1988

Arbetsgången vid vägvalsstyrning (principskiss)

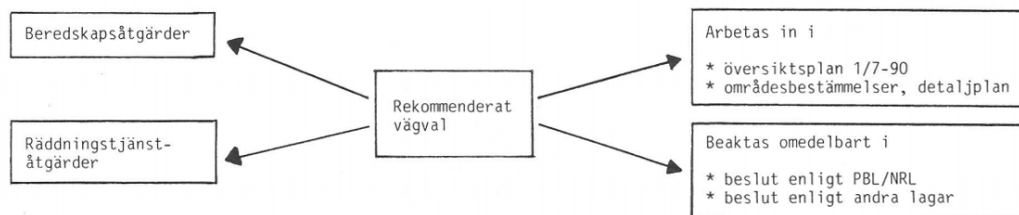
1. Planeringsunderlag (för planer och beslut enligt PBL, räddningstjänstlagen m fl lagar)



2. Kompletterande utredningar (ev)



3. Förslag til vägval



17

Figur 1. Arbetsgång vid vägvalsstyrning.⁴

Det framgår att styrningen bör ske genom rekommendationer samt att föreskrifter ska begränsas till specifika fall. Detta då möjligheten till information och tillsyn anses vara begränsade.

Uppföljning

1993 gjorde SRV och Boverket en uppföljning av arbetet med vägvalsstyrning inom länsstyrelser och kommuner, med slutsatsen att arbetet i många fall inte integrerats som en del i den fysiska planeringen av vägar, arbets- och bostadsområden med mera. Därtill konstaterades att ett fortsatt arbetet krävs vad gäller ett bättre fungerande regelsystem och användningen i kommunernas fysiska planering⁵.

Regionala och kommunala utredningar i Stockholms län

Till följd av ovan beskrivna aktiviteter på nationell nivå initierades även arbete på regional och kommunal nivå. Nedan beskrivs ett urval av insatser som gjorts avseende farligt gods-transporter i Stockholms län under 1980- och 1990-talet.

Regionala utredningar

Redan under tidigt 1980-tal genomförde Länsstyrelsen i Stockholms län en utredning för att behandla frågor om transport av farligt gods⁶ inklusive

⁵ Boverket, Räddningsverket och Vägverket (1998): *Farligt gods på vägnätet – underlag för samhällsplanering*.

⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (1982): Transport av farligt gods Del I: Sammanfattning. Rapport 1982 nr 7

vägvalsstyrning⁷. Av utredningen framgår att två principiellt skilda modeller för vägvalsstyrning vid den tidpunkten användes i länet:

- Den s.k. **Direktivmodellen** omfattande ett generellt förbud mot transporter av farligt gods i kommunen med tillhörande undantag. Modellen användes i Stockholm och ytterligare tre kommuner i Stockholms län.
- Den s.k. **TFG-modellen** liknar mer det angreppssätt som används idag och omfattar rekommenderade vägar samt enstaka förbud (eller förbudszoner).

Länsstyrelsens utredning pekar på svårigheter att motivera ett länstäckande förbud mot transporter av farligt gods enligt Direktiv-modellen. Vidare anges att ett strikt genomförande av TFG-modellen kan vara praktiskt svårt då till exempel större tätorter oavsett känsliga objekt bör betraktas som förbudsområden. Mot bakgrund av utredningen föreslog Länsstyrelsen, vid tidpunkt för rapportens upprättande, att en kombination av de två modellerna skulle användas. Senare rekommendationer, vilka tillämpas ännu idag, anger dock att vägvalsstyrningen bör tillämpa en restriktiv användning av förbud⁵.

Räddningsverket och Boverkets rekommendationer medförde att Länsstyrelsen i Stockholms län på nytt initierade ett arbete för att studera farligt gods-transporter inom länet. Arbetet utfördes i början av 1990-talet⁸ och syftade bland annat till att knyta samman det utredningsarbete som fanns genomfört sedan tidigare.

Projektet omfattade farligt gods på väg och genomfördes av Länsstyrelsen i samverkan med ett flertal aktörer såsom Stockholms läns landsting, Stockholms stad, länspolismästaren, vägverket Stockholms län, Stockholms läns åkeriförening, Kemikontoret/Industriförbundet, Svenska transportarbetareförbundet samt representanter från olika avdelningar inom Länsstyrelsen. Även länets kommuner involverades i olika utsträckning. I projektet framkom bland annat följande:

- Styrning genom rekommendationer är inte tillräckligt i Stockholms län, behov föreligger att kombinera detta med restriktioner och förbud. Eventuella rekommendationer bör ske med stöd i Länsstyrelseinstruktionen.
- Överväganden avseende farligt gods gjordes med hänsyn till två trafikpolitiska mål:
 - transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt

⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (1982): Transport av farligt gods Del V: Vägval. Rapport 1982 nr 11

⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (1990): *Transporter av farligt gods – landsvägstransporter. Farligt gods på väg*. Dnr 12.15-1781-89

- transportsystemet ska utformas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerhet i trafiken.
- Projektgruppen bedömde det som mindre meningsfullt att följa upp transportvägar, transportmängder mm med hänsyn till att sammanställningar snabbt blir omoderna och missvisande. Farligt gods-transporter bör istället hänvisas till ett rekommenderat vägnät som redovisas på en länskarta.
- Vägnätet för farligt gods delades in i följande grupper:
 - Primära transportleder – huvudvägnät för farligt gods-transporter. Innebär att varje kommun i länet ska kunna nås.
 - Sekundära transportleder – utgör ett komplement till det primära vägnätet. Avser endast transporter till och från en bestämd ort.
 - Övriga transportleder – utgör den lämpligaste vägen till/från en avsändare/mottagare som inte kan nås av primära respektive sekundära transportleder.
- Åtgärder angavs på kort och lång sikt för att erhålla säkra transporter. Kortsiktiga åtgärder omfattade vägvalsstyrning i Stockholm utifrån ett definierat yttre och inre trafikområde. Åtgärder på lång sikt bestod i att 1) införa kringfartsleder och styra det farligt godset dit (förutsatt att lederna utformades på hänsyn till ett räddningstjänstperspektiv), 2) en ökad riskhänsyn vid lokalisering av till exempel vägar och anläggningar med konsumtion och distribution av farligt gods.

Kommunala utredningar

Under 1990-talet genomförde Stockholms stad i samarbetet med Länsstyrelsen i Stockholms län samt Region- och trafikplanekontoret (nuvarande TRF) projektet ”Miljövänliga godstransporter”⁹. Projektet omfattade två uppdrag: 1) en översyn av godstransporterna i regionen, 2) en undersökning av förutsättningar för hamnverksamhet i länet.

Projektet har omfattat ett antal delprojekt varav ett flertal behandlar farligt gods-transporter, bland annat på räls, till sjöss och i tunnlar. Avseende tunnlar utökades projektet till att även gälla som pilotprojekt för Södra Länken, inom ramen för den så kallade Dennisöverenskommelsen. Överenskommelsen bestod av en rad väg- och kollektivtrafikprojekt däribland den s.k. Ringen bestående av Södra och Norra länken, Essingeleden och Österleden, samt Västerleden, numera benämnd Förbifart Stockholm^{10*}.

⁹ Stockholms stad (1992): *Slutrapport av Miljövänliga Godstransporter i Stockholm*. Planeringsberedningens kansli, Peter Lundevall. December 1992

* Endast en del av projekten genomfördes innan Dennisöverenskommelsen upplöstes 1997.

Inom arbetet med Ringen gjordes i mitten av 1990-talet omfattande riskbedömningar avseende explosion, vilka bland annat kom fram till att farligt gods företrädesvis skulle transporteras i tunnlar. Tidigare hade detta varit aktuellt mot bakgrund av i första hand miljömässiga skäl. En överenskommelse slöts 1998¹¹ mellan Stockholms Brandförsvär, Vägverket region Stockholm, Stockholms Gat- och Fastighetskontor, Länsstyrelsen i Stockholms län samt Polismyndigheten i Stockholm om att denna strategi kring farligt gods skulle gälla. I överenskommelsen ingick bland annat att dåvarande Stockholms brandförsvär skulle stå för utbildning avseende olyckor med farligt gods.

Det bör poängteras att inga sådana utbildningar genomförs i dagsläget. Ambitionen att farligt gods skulle gå i tunnlar har dock blivit vägledande för projektet Södra länken, vilken invigdes 2004, och flera efterföljande tunnelprojekt i länet. Värt att notera är att motsatta förhållanden råder i Göteborg, gods-transporter styrs där hellre till ytvägnätet än under mark.

Under 2003 genomfördes i Stockholms stad en översyn av bensinstationer i innerstaden och transporter av farligt gods till dessa¹². I utredningen konstateras att antalet bensinstationer i innerstaden bör minska och ersättningskapacitet ska placeras på befintliga stationer utanför det inre trafikområdet, nära rekommenderade transportleder för farligt gods. Nyetablering av bensinstationer ska förläggas nära det rekommenderade vägnätet.

3.3 Hantering av farligt gods i samhällplaneringen

Som nämnts tidigare har samhället ansett att risker med farligt gods-transporter är en fråga som behöver beaktas i samhällsplaneringen. Exempel på processer där risker med farligt gods blir aktuella att beakta omfattar fysisk planering, infrastrukturplanering, tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter samt i beredskapsplanering.

Typ av process och inte minst den eller de lagstiftningar som är styrande i respektive process skapar olika möjlighet att styra och påverka mängd och typ av farligt gods-transporter. I vissa processer finns rådighet att begränsa och påverka riskkällan (i detta fall transporterna) medan fokus i andra processer framför allt ligger på att förhålla sig till befintliga riskobjekt och riskkällor samt vidta åtgärder och beredskap gentemot dessa. Länsstyrelsen kan i varierande grad styra transporterna i respektive process utifrån de roller länsstyrelsen har att pröva, utföra tillsyn, godkänna samt ge råd och stöd.

Tillståndsprövning enligt Miljöbalken¹³ behöver särskilt lyftas i sammanhanget då det är den process, utöver utfärdande av lokala trafikföreskrifter, som ger störst möjlighet att styra transporter av farligt

¹¹ Vägverket mfl (1998): Avsiktsförklaring "Transport av farligt gods genom Stockholm". Dnr TR40 98:21215

¹² Stockholms brandförsvär (2003): Bensinstationer och transport av farligt gods i innerstaden. Svar på remiss från KS/KF kansli. Dnr 931-2003-109

¹³ Miljöbalk (1998:808)

gods. I en prövning av ny eller befintlig verksamhet ska effekter och konsekvenser till följd av s.k. följdverksamheter beaktas, vilket bland annat farliga transport anses utgöra¹⁴. En prövande myndighet (i många fall länsstyrelsens miljöprövningsdelegation) kan därigenom styra transporterna genom lokalisering av verksamheten, men även genom tillståndets omfattning då detta indirekt styr antalet transporter.

3.4 Reflektioner

Det kan konstateras att ett det genomförts ett omfattande arbete kring risker kopplat till transporter av farligt gods på såväl nationell som regional nivå. Ett flertal ställningstaganden har gjorts kring modeller för hur farligt gods ska styras och hanteras i Stockholms län.

På regional nivå har arbetet med vägvalsstyrning i stor utsträckning kretsat kring transporter i tunnlar, såväl före som efter kraven på tunnelkategorisering trädde i kraft.

¹⁴ Prop 1997/98:45 s. 844

4. Tillämpning på regional, lokal och nationell nivå

I syfte att se hur dagens tillämpning fungerar beskrivs i detta kapitel hur aktörer på regional, lokal och nationell nivå arbetar med styrning av farligt gods-transporter, men även deras åsikter och tankar kring det rekommenderade vägnätet.

Det underlag som redovisas nedan kommer från genomförda dialoger och workshops samt genomgång av diariet förda handlingar vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Notat från genomförd workshop redovisas i sin helhet i Bilaga A.

4.1 Tillvägagångssätt länsstyrelser

Nedan redogörs för tillvägagångssätt vid Länsstyrelsen i Stockholms län samt länsstyrelserna i Södermanlands och Västra Götalands län.

4.1.1 Länsstyrelsen i Stockholms län

För att kartlägga dagens arbetssätt och hur det har utvecklats har tidigare dokumenterade beslutsprocesser kring det rekommenderade vägnätet studerats samt dialog förts med enheten för samhällsskydd och beredskap. Därtill har diskussioner förts med ytterligare enheter vid Länsstyrelsen (plan, samhällsplanering, miljöskydd samt näringslivsutveckling) för att se om och hur Länsstyrelsen agerar samordnat i frågan.

Vägvalsstyrning

Under 1990-talet utfärdade Länsstyrelsen i Stockholms län för första gången rekommendationer om lämpliga vägar för transporter av farligt gods i länet¹⁵. Länsstyrelsen anger 1998 följande i ett brev till kommunerna:

Plan- och bygglagen förutsätter att den fysiska planeringen bidrar till att förebygga risker för ohälsa och störningar av olika slag. Kommunerna har ett huvudansvar för frågor om hälsa och säkerhet och skall ta hänsyn till dessa frågor i den fysiska planeringen. Genom att redovisa de rekommenderade vägarna för farligt gods i kommunens översiktsplan kan dessa integreras i den fysiska planeringen. Det gör det också möjligt att samordna arbetet med bebyggelseplanering och trafikplanering avseende transporterna av farligt gods.¹⁵

I början av 2000-talet bad Länsstyrelsen kommunerna om en översyn med hänsyn till verksamheter som genererar farligt gods-transporter, genomförda

¹⁵ Översynsskrivelse-98
(Rek transportleder farligt gods\ATLAS\98-ARS)

riskinventeringar och riskbedömningar samt hur dessa frågor behandlas i den fysiska planeringen^{16,17}. Länsstyrelsen har i förfrågan hänvisat till rapporten *Farligt gods på vägnätet – underlag till samhällsplanering*⁵. Från 2001 finns även flera dokumenterade synpunkter från Länsstyrelsen på de av kommunerna föreslagna vägarna.¹⁸

I utskick från 2003 och framåt efterfrågas endast att kommunerna gör en översyn av de rekommenderade vägarna för farligt gods (bland annat) samt dess aktualitet. Ingen koppling till verksamheter som medför transporter av farligt gods, riskbedömningar eller liknande görs. I detta förfragningsunderlag tycks Länsstyrelsen i huvudsak alltså endast be kommunerna se över om det rekommenderade vägnätet för farligt gods fortfarande är gällande. I de fall kommuner vill ta bort en rekommenderad väg hänvisas främst till att tidigare verksamheter/målpunkter som genererat transporter inte längre finns. I enstaka fall har önskemål om ändrade färdvägar uppgetts, dock utan ytterligare analys av vad det innebär för riskbilden. Det framkommer inte om någon värdering görs avseende eventuella behov av att utöka vägnätet till följd av tillkommande eller förändrade verksamheter.

De senast åren har Länsstyrelsen ytterligare förändrat sitt tillvägagångssätt. Kontakt med kommunerna för uppdatering av vägnätet sker då Länsstyrelsen bedömer att det föreligger behov av uppdatering. På motsvarande sätt är förändringar i vägnätet styrande för om de rekommenderade transportlederna inkluderas i Länsstyrelsens årsvisa rapportering kring vägnätet som sker till Trafikverket. Hanteringen av det rekommenderade vägnätet sker i allt större utsträckning i samband med enskilda detaljplaner.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att motiv till förändringar i vissa fall ges, ibland efter att ha efterfrågats av Länsstyrelsen, men att det inte går att se ett strukturerat tillvägagångssätt i det underlag som studerats. En synpunkt som framhållits i bland annat genomförd workshop är att om Länsstyrelsens fråga avseende översyn ställs alltför generell så ökar risken att den inte når den eller de personer inom kommunen som besitter rätt kunskap för att besvara frågan.

Hantering inom Länsstyrelsen

Dialog med övriga avdelningar och enheter inom Länsstyrelsen ger signaler om att frågor kopplade till farligt gods hänskjuts till enheten för samhällsskydd och beredskap. Detta oavsett om övriga delar av Länsstyrelsen berörs av frågan i de processer de verkar inom.

¹⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (2000). Rekommenderade vägar för transporter av farligt gods.

Översynsskrivelse. Beteckning 2234-00-21191

(*Rek transportleder farligt gods\ATLAS\2000*)

¹⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (2001): Genomgång av rek.vägar för FG.

(*Rek transportleder farligt gods\Översyner\2001\Rek.vägar 2001*)

¹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (2001): Synpunkter från Länsstyrelsen
(*Rek transportleder farligt gods\Översyner\2001\Rek.vägar 2001*)

Det framkommer att det i dagsläget saknas ett enhetligt synsätt avseende styrning av farligt gods inom Länsstyrelsen. Deltagande enheter ser positivt på att ett gemensamt synsätt tas fram så att likriktad information kan spridas till verksamhetsutövare eller kommuner oberoende av enhet.

Den information som idag finns rörande farligt gods är knuten till detaljplanering och syftar till att utgöra stöd och vägledning i kommunens planläggning intill transportleder med farligt gods. Riktlinjerna baseras primärt på den säkerhetsåtgärd som skyddsavstånd utgör. Skyddsavstånd anses vara en grundläggande princip för att begränsa riskexponering i den fysiska planeringen samt för att tillgodose plan- och bygglagen¹⁹ (PBL) med avseende på lämplig lokalisering och placering. I dokumentet *Riskhänsyn vid ny bebyggelse intill vägar och järnvägar med transporter med farligt gods samt bensinstationer*²⁰ anges ett bebyggelsefritt avstånd på 25 meter intill vägar för transport av farligt gods.

Stöd eller riktlinjer för hänsyn till farligt gods-transporter i övriga samhällsplaneringsprocesser saknas.

4.1.2 Länsstyrelserna i Södermanlands respektive Västra Götalands län

I syfte att kartlägga om och i så fall vilka eventuella andra strategier och tillvägagångssätt som finns har Länsstyrelserna i Södermanlands respektive Västra Götalands län tillfrågats. Erhållen information har varit knapphändig, det kan dock konstateras att visst arbete kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods har genomförts. Båda länsstyrelserna tycks involvera berörda kommuner i diskussionerna kring farligt gods.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har tillsammans med kommunerna diskuterat vilka riktlinjer som bör tillämpas samt vilka aspekter som bör beaktas i översiktsplaner och trafikplaner. Länsstyrelsen i Västra Götalands län uppger att de endast haft något endast enstaka fall där sträckningen för en rekommenderad väg ändrats och detta då skett i dialog med berörd kommun, räddningstjänst, polis, Trafikverket samt åkerinäringen.

I dagsläget finns indikationer på ett ökat intresse från kommunernas sida att förändra statusen på de rekommenderade vägarna för farligt gods. Länsstyrelsen framhåller att kommunerna enligt PBL har ansvar för att beakta risken för olyckor, oavsett om det rör en väg som är utpekad för farligt gods eller inte. Att ta bort en rekommendation innebär nödvändigtvis inte att transporter av farligt gods försvinner, och det är trots allt den faktiska riskbilden som kommunerna ska förhålla sig till.

Ingen av tillfrågade Länsstyrelser har informerat om någon uttalat metod eller strategi för att peka ut rekommenderade vägar.

¹⁹ Plan- och bygglagen 2010:900

²⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län (2000): Riskhänsyn vid ny bebyggelse intill vägar och järnvägar med transporter med farligt gods samt bensinstationer. Rapport 2000:01

4.2 Tillvägagångssätt andra aktörer

Nedan redogörs för hur representanter från kommunal (inklusive kommunala räddningstjänstförbund), regional och nationell nivå arbetar med risker kopplat till farligt gods-transporter. Underlaget är en sammanfattning från en workshop (2015-05-12) med representanter från Trafikverket, MSB, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting (Trafik- och regionplaneförvaltningen), Täby kommun, Stockholms stad, Storstockholms brandförvar samt Södertörns brandförvarsförbund.

Underlag har även erhållits från dialog och möte (2015-05-18) avseende förändringar i det rekommenderade vägnätet mellan Länsstyrelsen och representanter från Upplands-Väsby kommun, Solna stad, Sundbyberg stad samt Södertälje kommun.

4.2.1 Kommunal nivå

Ingen av de kommuner som involverats inom ramen för arbetet med denna rapport bedriver ett aktivt arbete med styrning av farligt gods-transporter på strategisk nivå, till exempel i översiktsplaneringen eller liknande. Flera kommuner anser att det finns ett behov av att lyfta frågan i samband med översiktsplanering medan vissa kommuner anser att översiktsplanen, så som den är utformad i dagsläget, inte möjliggör hantering av frågor kopplat till farligt gods.

Kommunerna upplevs ha ett stort intresse för frågor kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods. Detta har till stor del sitt ursprung i de restriktioner avseende bebyggelse som de rekommenderade vägarna för farligt gods medför, och som ses som hinder för kommunernas planer för exploatering. Inom kommunerna genereras frågor kopplat till farligt gods ofta på detaljplanenivå, vilket till stor del tycks bero på att kommunernas arbete i första hand fokuserar på skyddsavstånd. Det är också skyddsavstånd som Länsstyrelsens riktlinjer berör och där det finns utarbetade metoder för kvantitativ riskanalys. Detta innebär att de riskbedömningar som genomförs generellt endast behandlar påverkan på människa. Påverkan på till exempel miljö och samhällsviktig verksamhet hanteras oftast inte.

Många kommuner påtalar problem med just riskbedömningar och Länsstyrelsens förhållningssätt till sina riktlinjer. De ifrågasätter vad som är korrekt kvalitet på riskbedömningar och efterfrågar forskning inom området. En återkommande synpunkt från kommunerna är att de har en ambition att arbeta med frågor kopplat till risker på "rätt" sätt, men att det ofta saknas kompetens inom kommunerna. Det upplevs svårt att beställa en riskbedömning och kommunerna får därför i stor utsträckning förlita sig på konsulter.

De räddningstjänstförbund som deltagit i arbetet anger att frågor om farligt gods-transporter primärt hanteras i samband med remisshantering i den fysiska planeringen. Det är sällan erfarenheten sprids eller efterfrågas som planerings- eller övningsunderlag i den uttryckande verksamheten.

4.2.2 Regional nivå

Utöver de Länsstyrelser som behandlats ovan har Trafik- och regionplaneförvaltningen (TRF) vid Stockholms läns landsting deltagit i den workshop som genomförts i uppdraget.

TRF ansvarar för att ta fram den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län (RUFS). I gällande RUFS från 2010²¹ saknas olycksrisker kopplade till transporter av farligt gods. TRF anser dock att det finns behov av att lyfta frågan om olycksrisker i kommande RUFS, inte minst då planen behandlar mellankommunala intressen och därigenom kan vara en lämplig plattform för att behandla frågor kopplade till transporter av farligt gods.

TRF konstaterar samtidigt att kompetensen inom förvaltningen rörande riskhantering generellt sett är låg.

4.2.3 Nationell nivå

I samband med studien kontaktades tre nationella aktörer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Trafikverket deltog på genomförd workshop. Transportstyrelsen inbjöds att delta men avböjde mot bakgrund av att de inte anser sig ha en roll i frågan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB bedriver i dagsläget inget aktivt arbete kopplat till det rekommenderade vägnätet för transport av farligt gods utöver att ge ut ADR-S och vara bollplank för länsstyrelser och kommuner vid behov.

Vad gäller frågan kring länsstyrelsen mandat att peka ut ett rekommenderat vägnät för farligt gods menar MSB att länsstyrelsen själva bör utveckla hur de ser på sina befogenheter i frågan. MSB anser att vägvalsstyrning generellt sett är en komplex fråga som berör både transporter och samhällsplanering. Det är därför ingen bra lösning om länsstyrelserna tvingar på kommunerna lösningar genom regler som kommunerna inte är med på.²²

MSB poängterar att arbetet med det rekommenderade vägnätet inte är preciserat i myndighetens instruktion och därmed inte är högt prioriterat. Dock finns en öppenhet för förslag på arbete som i framtiden skulle kunna samordnas och ekonomiskt stödjas av MSB. MSB är även involverade i de europeiska samarbeten som rör transporter av farligt gods, för närvarande sker en utveckling av riskhanteringsmodeller som kan vara intressant att följa.

Trafikverket

Trafikverket har inte heller en rådgivande funktion kring styrning av farligt gods. Däremot berörs myndigheten av frågorna genom att många av de rekommenderade vägarna för transport av farligt gods är statliga vägar.

²¹ Region utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2010. R 2010:5. Antagen av landstingsfullmäktige 2010.

²² MSB (2015): Torkel Schlegel, enhetschef Rättsenheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [E-post, erhållen 2015-05-06]

Trafikverkets arbete kopplat till rekommenderade vägar för transport av farligt gods handlar i första hand om att de är en betydande aktör när det gäller utveckling av vägsystemet. Vidare ska Trafikverket främja framkomlighet och bevaka riksintressen för kommunikation samt är remissinstans i samband med fysisk planering.

4.3 Reflektioner

Det kan konstateras att styrning av farligt gods framför allt har blivit en fråga om detaljplanering och möjlighet att exploatera intill vägar med farligt gods-transporter. De samarbeten som tidigare beskrivits ovan saknas såväl internt inom Länsstyrelsen som med kommuner och andra externa aktörer.

Arbetet är präglad av uppföljande karaktär snarare än aktivt arbete på strategisk nivå. Normativt arbete och vägledning i frågan saknas. Det finns inget aktuellt stöd i hur frågorna ska hanteras, vare sig på regional eller kommunal nivå.

Boverket, som tidigare varit involverade i frågan, har inte kontaktats. Det finns dock inga indikationer på att det pågår aktivt arbete kring vägvalsstyrning inom myndigheten.

5. Förutsättningar för kommande strategi

Föregående kapitel har gett en relativt bred bild av grundtanken med vägvalsstyrning för farligt gods, hur arbetet utvecklas på såväl regional som lokal nivå samt tankar och förhållningssätt till det rekommenderade vägnätet hos berörda aktörer.

En viktig fråga att ställa sig inför en kommande strategi är huruvida dagens tillämpning möter de avsikter och intentioner lagstiftaren haft. Om inte så är fallet är naturliga följdfrågor varför, om det har någon betydelse samt, om ja, vad som kan göras för att skapa förändring. En lika viktig frågeställning att beakta är hur behovet av stöd egentligen ser ut hos den målgrupp som ska stödjas. Nedan diskuteras framtagna resultat och behov av inriktning av kommande strategi. Likaså lyfts frågeställningar som identifierats under arbetets gång, men som legat utanför rapportens avgränsning.

5.1 Reflektioner kring dagens tillämpning

Dagens tillämpning, på såväl regional som lokal nivå, bedöms inte motsvara de ursprungliga intentioner som funnits med de delar av vägvalsstyrning som omfattar det rekommenderade vägnätet för farligt gods. Inte heller de principer och modeller som tagits fram på nationell eller regional nivå uppfylls. Det framstår som att identifierade arbetssätt varit person- och resursberoende och att förändringar i dessa parametrar medfört att grundprinciper successivt fallit i glömska alternativt bortprioriterats. Detta grundar sig i följande slutsatser, som kan dras kring dagens tillvägagångssätt:

- Dagens arbetssätt saknar ett systematiskt tillvägagångssätt och inkluderar ett mycket litet inslag av analys och aktiv riskhantering.
- Dagens arbetssätt bedrivs inte med strategisk utgångspunkt och saknar tvärssektoriell ansats och dialog mellan berörda parter.
- Det saknas en gemensam bild av fördelar och nytta med ett rekommenderat vägnät samt hur det förhåller sig till andra planerings- och tillståndprocesser avseende riskhantering.
- Det saknas vägledning, aktivt stöd och råd på såväl nationell som regional nivå. Behoven av stöd till kommuner och länsstyrelser är stora, särskilt med tanke på förändringar i vilka typer av gods som transporteras samt en allt större exploateringstakt.

Genomförd studie visar att dagens arbete inkluderar ett mycket litet inslag av analys, på såväl lokal som regional nivå. Fokus ligger primärt på att följa

upp resultatet från det arbete som genomfördes då det rekommenderade vägnätet ursprungligen togs fram (tidigt 2000-tal), vilket innebär att mycket liten hänsyn tas till förändringar i typ och antal verksamheter som genererar transporter eller till förändringar i förekomst av skyddsvärda objekt.

Resultatet blir att det idag är oklart om det rekommenderade vägnätet är representativt för var det farliga godset går. Det innebär i sin tur en osäkerhet i tillförlitligheten i de planeringsunderlag som används i stadsutvecklings-sammanhang. Arbetet med det rekommenderade vägnätet, inte minst det sekundära vägnätet, behöver i allra högsta grad vara levande och inkludera aktiva avvägningar allt eftersom samhället utvecklas. Vem som gör vilka analyser och avvägningar, tar fram eller tillhandahåller beslutsunderlag behöver tydliggöras. Den osäkerhet som finns idag avseende vilken aktör som förväntas göra vad samt vad som är en lokal respektive regional fråga kan vara en bidragande orsak till den passiva hantering som sker idag.

Gällande översiktsplan för Stockholms stad speglar tydligt delar av ovan beskrivna angreppssätt:

Inriktningen i ÖP99 har inneburit att start- och målpunkter för transporter av farligt gods har minskat i takt med att områden för industriell verksamhet konverteras till andra verksamheter och bostäder. ÖP99 och inriktningsbeslut i kommunfullmäktige har förordat att hamnverksamheter, exempelvis oljehantering inom Värtanområdet, på sikt flyttas ut.

I den fortsatta processen är det viktigt att öka kunskapen om näringslivets transporter. Dagens kunskapsbrist gäller även beträffande transporter av farligt gods på såväl väg som järnväg och till sjöss. Vidare finns det oklarheter i ansvaret inom staden för farligt godsfrågorna.

I Länsstyrelsens yttrande till planen konstateras att riskfrågorna behöver hanteras fortsatt i detaljplaneringen²³. Någon närmare reflektion över de problem som detta kommer att medföra lämnas inte av Länsstyrelsen, som idag har ett antal aktuella ärenden i vilka de är oense med Stockholm stad, men även flera andra kommuner, avseende hanteringen av olycksrisker förknippade med farligt gods.

Genomförd studie visar även att dagens arbete med vägvalsstyrning tenderar till att framför allt hanteras i enskilda detaljplaner, samtidigt som kommunerna mer eller mindre förknippar farligt gods-transporter med skyddsavstånd om 25 meter och en omfattande problematik med upprättade riskbedömningar. Det strategiska perspektivet och grundtanken om att hantera frågorna i översiktsplanarbetet saknas i dagsläget, något som Länsstyrelsen bedömer som angeläget att hitta tillbaka till. Detta kräver en insats såväl från den kommunala sidan som från Länsstyrelsen.

²³ Stockholm Stad (2010): Promenadstaden Översiktsplan för Stockholm.

Avsaknaden av ett strategiskt perspektiv hos såväl Länsstyrelsen som hos kommunerna medför att den tvärsektoriella ansats som erfordras för att göra lämpliga avvägningar saknas. Likaså tenderar frågan att bli spretig med följd att olika aktörer inom Länsstyrelsen lämnar olika besked beroende på vilken planerings- och tillståndsprocess de verkar inom. Det bedöms finnas ett stort behov av att i ett inledande skede skapa en gemensam bild och strukturer inom Länsstyrelsen kring styrning och hantering av farligt gods.

Det bedöms även viktigt att tydliggöra och öka förståelsen för hur den riskhantering som det innebär att peka ut ett rekommenderat vägnät förhåller sig till den riskhantering av farligt gods-transporter som sker i enskilda tillstånds- och planeringsprocesser. I detta sammanhang bedöms det som angeläget att lyfta och skapa ökad tydlighet i Länsstyrelsens arbete kring råd och stöd i förhållande till den myndighetsutövning som också åligger Länsstyrelsen. Det finns indikationer på att den allt hårdare linje som Länsstyrelsen driver i enskilda detaljplaner kring skyddsavstånd och bebyggelsefria avstånd om 25 meter från transportleder för farligt gods sker på bekostnad av en aktiv riskhantering på strategisk nivå hos kommunerna. Länsstyrelsen menar tvärt om att riskhanteringsfrågorna ska ses utifrån ett större systemperspektiv för att hitta och möjliggöra en så ändamålsenlig och resurseffektiv riskhantering som möjligt.

Den tydliga frustration som kommunerna upplever behöver tas på allvar och som en signal att påbörja en utökad dialog med kommunerna. Inte minst för att utreda behov av stöd och tydliggöra nyttan av en aktiv riskhantering. Likaså behöver Länsstyrelsen stöd från nationella myndigheter för att uppnå ett fungerande arbete med vägvalsstyrning.

5.2 Inriktning för kommande strategi

En fortsatt strategi kring vägvalsstyrning bör utformas och inriktas mot att skapa ett aktivt, strategiskt och systematiskt arbete med risker kopplat till farligt gods. Stora delar av det arbete som genomförts under 1980- och 1990-talet bedöms fortfarande vara aktuellt, särskilt vad gäller principer för vägvalsstyrning och framtagande av ett rekommenderat vägnät. En del av de specifika ställningstagande som gjorts i Stockholms län behöver eventuellt ses över och aktualitetsprövas med hänsyn till den omvärld som gäller nu, både vad gäller typer av gods som transporteras samt aktuella planeringstrender.

I fokus bör ligga att se till nyttan med ett rekommenderat vägnät och hitta former för att hantera frågorna utifrån ett ökat systemperspektiv med utbyte mellan ett strategiskt arbete och insatser i enskilda processer. Genom att utveckla och testa ett koncept i mindre skala innan det verkställs för hela länet, kommer behov av mer detaljerade verktyg och stöd, som checklistor, lathundar etc. att klarna allt eftersom och förhoppningsvis vara mer anpassade till behovet än om de utformas i dagsläget.

5.3 Förslag på fortsatt arbete

Ett antal frågeställningar har identifierats under arbetets gång. Då dessa inte har varit möjliga att studera närmare listas de nedan, som underlag för eventuellt fortsatt arbete inom området.

- Arbetet har varit avgränsat till att enkom belysa det rekommenderade vägnätet för farligt gods. Med den kunskap om regelverket och dess intentioner kring ett rekommenderat vägnät som erhållits kan det konstateras att det inte är lämpligt att särskilja det rekommenderade vägnätet från den vägvalsstyrning som görs genom restriktioner. Ställningstaganden och tillvägagångssätt behöver rimligtvis vara de samma i båda processer. Detta innebär att det finns behov av att knyta ihop föreliggande studie med de utvecklingsarbeten som Länsstyrelsen genomfört avseende tunnelkategorisering. Likaså rekommenderas att restriktioner på ytvägnätet liksom dispenshantering inkluderas för att skapa en helhet kring styrningen av farligt gods-transporter. Ett efterföljande steg är att tydliggöra och utöka bilden med kopplingar mot andra samhällsplaneringsprocesser.
- Genomförd studie visar att mycket av dagens arbete kring det rekommenderade vägnätet för farligt gods faller tillbaka på utredningar och ställningstaganden som gjorts för 20-25 år sedan. En närmare genomgång av dessa ställningstaganden behöver göras och sättas i relation till de förutsättningar som råder idag avseende typer av farligt gods som förekommer/förväntas förekomma framgent samt inte minst dagens behov kring stadsutveckling.
- Under arbetets gång har det framkommit att det pågår arbeten kring farligt gods-transporter inom såväl Stockholms stad som vid Region- och Trafikplaneförvaltningen. Gränssnitt gentemot och samordningsmöjligheter med dessa projekt har inte undersökts närmare, dock bedöms det vara viktigt att det arbete som genomförs samordnas i den utsträckning det är möjligt för att erhålla bästa möjliga resultat. Möjligheterna att i större omfattning än idag behandla transporter av farligt gods i den regionala utvecklingsplanen för Stockholm, RUFS, bör undersökas närmare. Detta särskilt med tanke på den statliga utredning kring regionala fysiska planer som kom i juni 2015²⁴. I den ges bland annat förslag på förändringar i Länsstyrelsen roll och mandat att bevaka mellankommunala intressen, vilket bedöms ytterst relevant med tanke på styrning av farligt gods-transporter.

²⁴ SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. Betänkande av Bostadsplaneringskommittén, Stockholm 2015.

Del 2

Strategi för arbete med styrning av farligt gods

Del 2 beskriver en strategi för arbetet med styrning av transporter med farligt gods. Inledningsvis presenteras olika förhållningssätt till hur styrningen kan ske och med utgångspunkt i del 1 diskuteras vilka för- och nackdelar dessa förhållningssätt är förknippade med. Detta sammanfattas i ett antal grundprinciper för hur ett framgångsrikt arbete med riskhantering genom utpekande av rekommenderade vägar för transport av farligt gods kan bedrivas. Grundprinciperna utvecklas därefter vidare i en process för riskhantering genom ett rekommenderat vägnät.

Del 2 omfattar:

- Kapitel 6 6. Möjliga förhållningssätt vid arbete med styrning av farligt gods
- Kapitel 7 7. Process för riskhantering med hjälp av ett rekommenderat vägnät

6. Möjliga förhållningssätt vid arbete med styrning av farligt gods

Dagens behov och vilja att exploatera i Stockholmsregionen innebär att länets kommuner ibland upplever det rekommenderade vägnätet för transporter av farligt gods som en begränsning för exploatering och möjligheten att uppfylla politiska mål. Det har konstaterats att dagens arbete med styrning av transporter med farligt gods, där fokus i huvudsak är på fysisk planering i detaljplanenivå, inte är framgångsrikt. Inte heller följer dagens arbete den ursprungliga intentionen med vägvalsstyrning, som har ett mer strategiskt och tvärsektoriellt perspektiv.

För att såväl kommuner som Länsstyrelsen ska uppleva nyttan med att ha ett rekommenderat vägnät för transport av farligt gods krävs ett nytt förhållningssätt för hur det rekommenderade vägnätet pekas ut. I detta kapitel presenteras ett antal förhållningssätt samt vilket av de beskrivna förhållningssätten som bäst antas möta de svårigheter som är förknippade med dagens arbetssätt.

6.1 Förhållningssätt till rekommenderat vägnät för farligt gods

Det finns ett antal olika förhållningssätt och angreppssätt när det gäller rekommenderade vägar för farligt gods. Det förhållningssätt Länsstyrelsen och/eller kommunen väljer att tillämpa kommer att ha betydelse för den mängd arbete som kommer att krävas, men även för tydlighet i beslut samt kommunernas flexibilitet och möjlighet avseende exempelvis exploatering. Nedan presenteras kortfattat ett antal olika förhållningssätt samt dess för- och nackdelar.

- **Förhållningssätt A – Aktiv riskhantering på strategisk nivå**
En aktiv riskhantering innebär att utgångspunkt vid utpekandet av ett rekommenderat vägnät tas i en situationsanpassad riskbild. I detta fall vägs därmed in i vilken omfattning transporter sker, vilket farligt gods som transporteras, hur omgivningen ser ut, vad som är skyddsvärt osv. Även eventuella motstående intressen vägs in, för att på så vis möjliggöra en optimering av säkerheten utifrån kommunernas strategiska ställningstaganden.

Angreppssättet kan förväntas medföra en större arbetsinsats hos såväl länsstyrelse som kommuner, men innebär också en flexibilitet för kommunerna när det gäller exploatering. Aktiv riskhantering på strategisk nivå innebär ökade krav på kompetens hos samtliga inblandade för att kunna bedöma riskbilden, något som många inblandade aktörer idag upplever att det finns behov av.

Ett alternativ till det strikt riskanpassade angreppssättet är att använda skyddsavstånd på motsvarande sätt som görs idag för vägar som är av strategisk betydelse (i stor utsträckning de som idag är primära transportleder för farligt gods). Eftersom dagens skyddsavstånd endast grundar sig på påverkan på människa är möjligt att dessa skyddsavstånd inte är lämpliga. Länsstyrelsen behöver därför genomföra ett initialt arbete där skydds-avstånd tas fram, inte bara baserat på riskbild utan även med hänsyn till exempelvis vägens karaktär och eventuella riksintresseanspråk.

Förutsatt att de vägar som anses vara av strategisk betydelse i stor utsträckning är desamma som de primära transportlederna, kommer stora delar av den flexibilitet som det riskanpassade angreppssättet innebär erhållas. Detta eftersom dessa vägar utgörs av större transportleder vilka idag omges av skyddszoner (till exempel riksintresseanspråk) och där intresset för exploatering nära vägen är betydligt mindre än kring de sekundära transportlederna.

- **Förhållningssätt B – Inga utpekade vägar för transport av farligt gods**

Detta angreppssätt innebär att inga vägar pekas ut som rekommenderade för farligt gods, med följd att ett större ansvar läggs på respektive kommun att visa på riskbilden. Är inga vägar utpekade måste kommunen ha som utgångspunkt att transporter av farligt gods kan gå varsomhelst, alternativt göra en omfattande kartläggning av var och i vilken omfattning transporterna sker. Detta är därmed också ett riskanpassat angreppssätt, men där riskbedömningen görs på en mer detaljerad nivå och troligtvis också kommer att krävas för fler fall. Nödvändig arbetsinsats för kommunerna antas bli betydande, medan Länsstyrelsen kan komma att behöva ta ställning till fler fall än i dagsläget. Även i detta fall krävs en generell kunskaps- och kvalitetshöjning hos inblandade aktörer, för att undvika de problem som finns idag, dvs. med hantering i sena skeden och varierande kvalitet i riskbedömningar.

- **Förhållningssätt C – Icke riskbaserat utpekande av vägar (nuläge)**

Förhållningssätt C speglar i stort sett dagens angreppssätt och innebär att vägar rekommenderade för transport av farligt gods är behäftade med förutbestämda skyddsavstånd, vilka måste beaktas i den fysiska planeringen. Utpekandet sker mot en riskbaserad grund, dock är angreppssättet ej riskbaserat i förhållande till den ursprungliga intentionen med vägvalsstyrning. Detta då skyddsavstånden inte beror på den faktiska riskbilden, utan är generella och utgår endast från om en väg är rekommenderad för transport av farligt gods eller inte. Samma skyddsavstånd appliceras därmed för vägar där enstaka transporter sker per vecka, som för

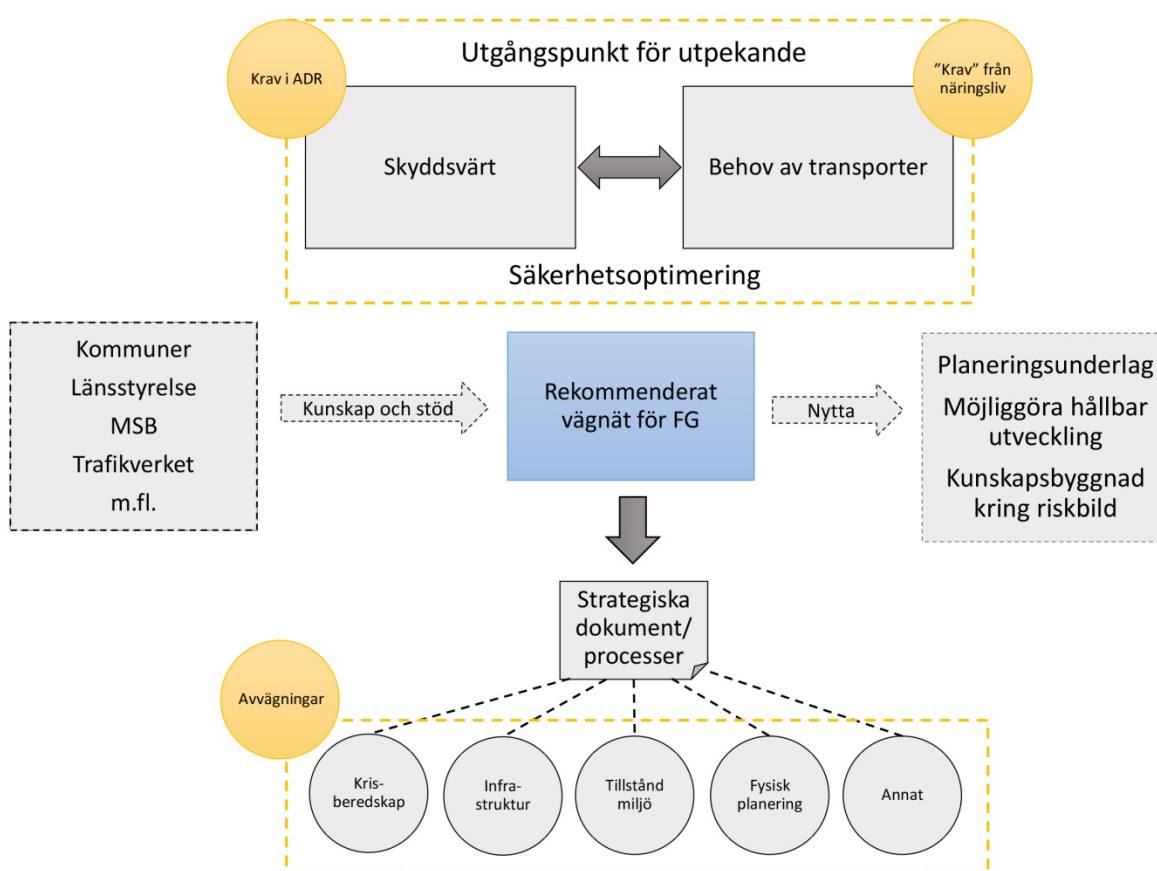
vägar där en stor mängd transporter sker varje dag. Detta angreppssätt innebär dock troligtvis att samma problem som idag kommer att kvarstå, dvs. att kommunerna upplever alltför hårda restriktioner avseende byggande och att genomförda riskbedömningar på detaljplanenivå är av varierad kvalitet. I dagsläget övervägs av Länsstyrelsen att ytterligare minska möjligheterna till avsteg från gällande skyddsavstånd. Detta skulle underlätta i prövning av ärenden men riskerar att medföra ökade konflikter mellan länsstyrelse och kommuner.

Som tidigare nämnts har det i samband med genomförd workshop framkommit att samtliga aktörer ser nytta med att rekommendera vägar för transport av farligt gods, då detta innebär en ökad kunskap om riskbilden och något att förhålla sig till i den fysiska planeringen. Nyttan med att ha ett rekommenderat vägnät för farligt gods är även att det utgör ett planeringsunderlag för kommunerna som möjliggör en hållbar utveckling inom kommun och region.

Uti från erhållna resultat från workshop samt avvägning inom Länsstyrelsen har ett förslag till grundprinciper baserat på förhållningssätt A tagits fram. Dessa grundprinciper presenteras i avsnitt 0 nedan och tillämpas i en process för riskhantering genom ett rekommenderat vägnät för transport av farligt gods i kapitel 0.

6.2 Grundprinciper för riskhantering med hjälp av ett rekommenderat vägnät

I detta kapitel presenteras en vidareutveckling av förhållningssätt A där utpekande av rekommenderade vägar för transport av farligt gods sker med ett riskanpassat och strategiskt arbetssätt, se Figur 2. Vidareutvecklingen beskrivs via ett antal grundprinciper kring riskhantering genom ett rekommenderat vägnät för transport av farligt gods.



Figur 2. Strategiskt utpekande av rekommenderade vägar för transport av farligt gods.

Som visas i Figur 2 innebär föreslaget angreppssätt att utgångspunkten för utpekandet av ett rekommenderat vägnät för transport av farligt gods att 1) det finns ett behov av transporter, 2) optimera säkerheten.

6.2.1 Utgångspunkt för utpekande

Utgångspunkten för utpekande av rekommenderade vägar för farligt gods bör vara att det finns ett behov av transporter av farligt gods i dagens samhälle och att detta är något som samhället måste förhålla sig till. Det

innebär att de risker som är förknippade med transporter av farligt gods måste hanteras, till exempel genom faktiska åtgärder men även genom avvägningar mot andra motstående intressen. För att kunna hantera riskerna på lämpligt sätt krävs alltså kunskap om, inte bara riskerna i sig, utan även vilka andra processer som kan påverka eller påverkas av, transporter av farligt gods.

Säkerhetsoptimering sker utifrån de ställningstaganden som görs lokalt och regionalt, vilket görs genom medvetna val om var transporter ska gå samt eventuella restriktioner eller andra begränsande eller skyddande åtgärder.

6.2.2 Kunskap och stöd

Med det föreslagna angreppssättet behöver kommunerna både skaffa sig kunskap om vilka transporter av farligt gods som sker idag, men också fatta medvetna beslut kring vilken typ av transporter som man vill ha i sin kommun i framtiden. Detta är starkt förknippat med vilken typ av verksamheter som man vill främja inom kommunen. För att möjliggöra en säkerhetsoptimering krävs vidare att kunskap finns om vad i kommunen som är skyddsvärt. Det är många intressen som behöver beaktas. Den huvudsakliga kunskapen om dessa intressen finns inom kommunen och det är samtidigt kommunernas ansvar att göra avväganden kring exempelvis byggande, näringsliv och framkomlighet. Det är viktigt att framhålla att det även är kommunens ansvar att markanvändning är lämplig med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor.

Andra aktörer som berörs av och bör involveras i arbetet är Trafikverket samt Region- och trafikplaneförvaltningen (TRF), vilka är aktörer som besitter kunskap om vägnätet samt mellan-kommunala intressen.

Länsstyrelsen har stor kunskap om riskhantering generellt, och specifikt om transporter av farligt gods. En god dialog mellan kommuner, Länsstyrelsen och andra berörda aktörer, till exempel näringslivet, anses nödvändig, både för att dela kunskap om exempelvis riskbild och vad som är skyddsvärt, men även för att skapa fungerande och effektiva arbetsprocesser. Vidare bör Länsstyrelsen ge kommunerna ökat stöd i hur de bör arbeta med strategisk riskhantering. Det kan även tilläggas att det idag finns mycket litet stöd i dessa frågor från nationell nivå, till exempel från MSB.

Det är viktigt att de beslut som fattas är långsiktiga, eftersom man till exempel genom att bygga nära vägar begränsar framtida möjlighet att använda just denna väg för transport av farligt gods. Detta är ytterligare en anledning till varför det är olämpligt att hantera risker kopplade till transporter med farligt gods i enskilda detaljplaner, och istället bör hanteras i strategiska processer.

6.2.3 Avvägning samt implementering i strategiska processer

Risker förknippade med farligt gods hanteras som tidigare nämnts idag främst i samband med fysisk planering, via skyddsavstånd, och frågorna

lyfts generellt först i samband med detaljplaner. För att möjliggöra att riskerna sätts i ett sammanhang och hanteras på ett strukturerat sätt måste frågan lyftas i samband med strategiska planer, processer och beslut. På så vis kan koordinering ske i lämplig omfattning med samtliga områden som kan komma att beröras av transporter av farligt gods, till exempel infrastruktur, tillståndshantering för miljöfarlig verksamhet och krisberedskap. Detta bör kommunerna göra på det sätt de finner det mest lämpligt, till exempel göras inom översiktsplanen, handlingsplaner enligt Lag om skydd mot olyckor²⁵ eller i annat dokument eller annan process. Genom att hantera frågorna på strategisk nivå möjliggörs dessutom att medvetna och riskbaserade avvägningar görs mellan motstående intressen.

På samma sätt måste Länsstyrelsen samordna olika verksamhetsområden och kommunicera angreppssätt och ställningstaganden internt. På så vis kan kommunerna förvänta sig samma information oavsett vilken del av Länsstyrelsen som man kommer i kontakt med.

6.2.4 Nyttan med ett ändrat synsätt

Ett ändrat synsätt och ett ändrat arbetssätt kräver sannolikt en ökad arbetsinsats för både kommuner och Länsstyrelsen initialt. På lång sikt kommer detta dock uppvägas av en rad fördelar. Bland annat innebär ett ändrat arbetssätt att kunskapen om kommunernas och regionens risker kommer att öka. Detta möjliggör ett även ett aktivt arbete inom kommunen för att hantera och styra risker, genom att det rekommenderade vägnätet används som planeringsunderlag, vilket därmed kan skapa potential för exempelvis ökad exploatering. Genom ett medvetet arbete med kommunens respektive regionens risker skapas förutsättning för en långsiktig och hållbar utveckling som är i linje med kommunernas och regionens övergripande visioner och mål.

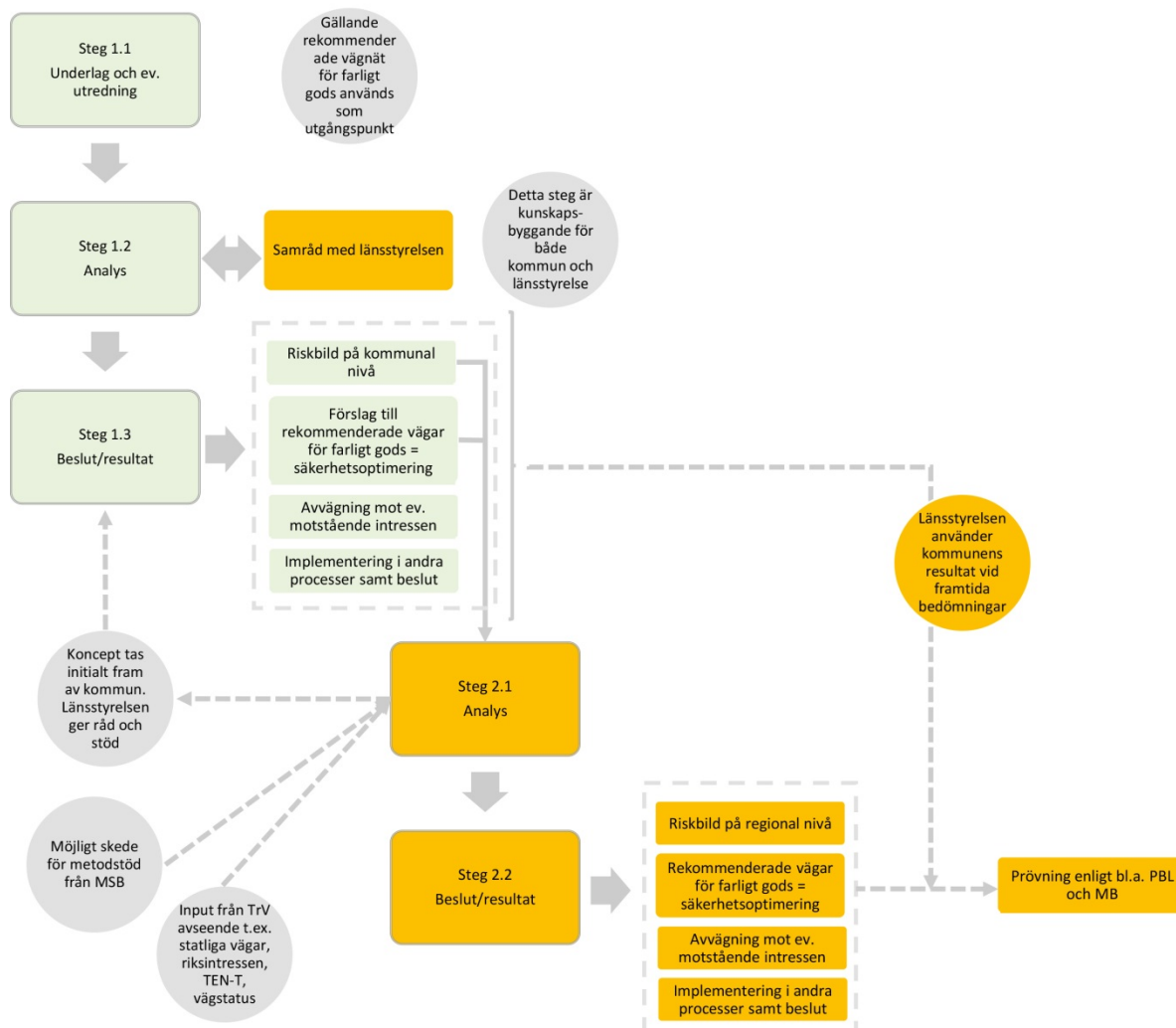
6.2.5 En långsiktig och iterativ process

Att introducera ett nytt synsätt och arbetssätt är en långsiktig process och det är viktigt att berörda aktörer inser att detta bör vara en process som får utvecklas med tiden för att uppnå fungerande och förankrade arbetssätt. Avgörande för ett framgångsrikt arbete är kontinuerligt och öppen dialog mellan bland annat länsstyrelse, kommuner, räddningstjänst och andra berörda parter. Med ett iterativt och kommunikativt arbetssätt bör Länsstyrelsen kontinuerligt kunna ge stöd och råd i vilket underlag och vilka analyser som de förväntar sig att kommunerna tillhandahåller.

²⁵ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

7. Process för riskhantering med hjälp av ett rekommenderat vägnät

I detta kapitel presenteras en process för utpekande av ett rekommenderat vägnät för farligt gods, se Figur 3. Målgruppen är främst Länsstyrelsen och kommuner i Stockholms län. Processen som föreslås innebär ett till stora delar nytt arbetssätt, som troligtvis kommer att behöva förfinas genom kontinuerliga förbättringar, allteftersom kunskapen om både fungerande arbetssätt och de faktiska riskerna ökar. Förslaget som presenteras ska därför ses som ett första steg i ett långsiktigt arbete. Fokus för processen är i detta initiala skede på samspelet mellan Länsstyrelsen och kommunerna, vilket ses som avgörande för att möjliggöra ett fungerande arbetssätt för att utveckla ett riskanpassat angreppssätt.



Figur 3. Uppdaterad process för styrning av transporter med farligt gods.

Processen syftar även till att identifiera relevanta gränssnitt till andra lokala och regionala processer och beslut, där frågan om transporter av farligt gods bör belysas och eventuellt hanteras. Processen kan därmed ses som en hjälp för såväl kommuner som Länsstyrelsen att arbeta mer övergripande med frågor kopplade till transporter av farligt gods. Vidare kommer processens inledande skede att innebära en aktualitetsgranskning av befintligt rekommenderat vägnät för transport av farligt gods, vilket kan ses som ett mervärde då någon sådan övergripande prövning inte tycks ha gjorts sedan vägnätets ursprungliga utpekande.

Processen kommer inte att ge någon detaljerad vägledning i hur analyser ska genomföras och vilka gränssnitt som behöver beaktas. Bakgrunden till att detaljerad vägledning inte ges är dels att det arbetssätt som föreslås i stora delar är nytt och behöver utvecklas iterativt, dels att samsyn mellan länsstyrelse och kommuner anses nödvändigt för att uppnå ett långsiktigt fungerande arbetssätt. Att samsyn anses vara avgörande beror på att god kännedom om riskerna inom kommunerna och länet är en förutsättning för en effektiv riskhantering. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att bemyndigandet att peka ut rekommenderade vägar för transport av farligt gods är otydligt och att hanteringen av frågan därför är beroende av ett ömsesidigt intresse från Länsstyrelsen och kommunen.

Den arbetsgång för vägvalsstyrning som presenterades av Räddningsverket 1988⁴ har utgjort utgångspunkt för processen tillsammans med grundprinciperna som presenteras i avsnitt 0. Anpassning av arbetsgången har gjorts bland annat för att spegla dagens lagstiftning och ändrade omgivningsfaktorer. Processen omfattar både kommunernas och Länsstyrelsens aktiviteter. Nedan presenteras varje steg i processen med ytterligare detaljer.

7.1 Kommunal nivå

Processen går ut på att de enskilda kommunerna ansvarar för att inventera och analysera riskbilden inom den egna kommunen. Hur analysen ska genomföras och vad den ska omfatta kan lämpligen beslutas i samråd med Länsstyrelsen i ett initialt skede. Utgångspunkt kan med fördel tas i den modell som presenterats i kapitel 0, vilken innebär att redogöra för verksamheter med hantering av farligt gods, vilka transporter som genereras samt var dessa går. Likväl som för skyddsvärden samt förmågan att hantera olyckor. Resultatet från kommunerna levereras till Länsstyrelsen och utgör dels underlag för Länsstyrelsens analys avseende det rekommenderade vägnätet, dels grund för efterföljande yttranden.

Processen som presenteras nedan är generell, men analys och underlag kan bero av val av förhållningssätt. Om Länsstyrelsen väljer att arbeta vidare med aktiv riskhantering på strategisk nivå i kombination med skyddsavstånd enligt beskrivning i avsnitt 0, krävs som tidigare nämnts ett arbete från Länsstyrelsen att ta fram anpassade skyddsavstånd vilka utgör indata för kommunernas analys. Detta arbete bör troligtvis genomföras tillsammans

med Trafikverket då de vägar som kan anses ha särskild strategisk betydelse i första hand är statliga vägar. Denna hantering av skyddsavstånd behandlas dock inte vidare här.

Steg 1.1 Underlag och utredning hos kommunerna

Huvudsyftet med detta steg är att skapa förutsättningar för kommunen att förstå vilka risker förknippade med farligt gods som finns i den egna kommunen och skapa sig en övergripande bild av hur dessa risker ska hanteras. Initialt är det i stor utsträckning upp till respektive kommun att försäkra sig om att tillräcklig kunskap finns inom kommunen, samt att denna kunskap sprids till de delar av organisationen som kan komma att beröras.

Grunden för vägvalsstyrning är dels att minska sannolikheten för att en olycka med farligt gods inträffar, dels att minimera konsekvenserna om en olycka trots allt inträffar. Denna princip kan användas för att förstå vilken typ av kunskap som kommunerna behöver ha och därmed också vilket underlag som är nödvändigt.

Det underlag som krävs för att göra en bedömning av vilka vägar som bör vara rekommenderade för farligt gods finns till stor del redan idag. Utmaningen är därför i första hand att kartlägga var informationen finns och hur den ska göras tillgänglig för den eller de som har behov av den. Länsstyrelsens roll som rådgivande och stödjande är här av betydelse eftersom det finns stora möjligheter att påverka vilket underlag som kommunerna väljer att använda sig av samt hur underlaget används. Att kommunerna i större utsträckning använder sig av samma eller motsvarande underlag borde vara fördelaktigt då det skapar förutsättningar för bättre harmonisering och större transparens i genomförda analyser. Det måste dock finnas en öppenhet och lyhördhet för förändring, särskilt i ett inledande kunskapsbyggande skede. Även i framtiden kan relevant underlag komma att förändras, tillkomma eller utgå, vilket innebär behov av kontinuerliga dialoger mellan kommuner, Länsstyrelsen och eventuella ytterligare aktörer för att säkerställa att det underlag som anses mest lämpligt används. Behovet av kompletterande utredningar kan variera, beroende på vilka utredningar som redan gjorts i kommunen, regionen eller på nationell nivå.

- **Riskobjekt**

Att förstå var de huvudsakliga riskkällorna i kommunen finns är avgörande för en fungerande riskhantering. Kommunens riskobjekt ska därmed inventeras. Detta omfattar verksamheter som erhåller transporter av farligt gods, men även verksamheter som producerar varor som klassificeras som farligt gods. Utöver inventering av målpunkter och producenter av farligt gods behöver kommunen även förstå flödet av farligt gods, dvs. hur transporterna går. Det är inte säkert att transporterna följer de rekommenderade vägarna. Det är viktigt att även uppmärksamma att det kan finnas målpunkter eller producenter i kommuner, vilka kräver transport av farligt gods

genom andra kommuner. Detta mellankommunala ska bevakas av Länsstyrelsen, men kan även beaktas av enskilda kommuner för ett mer proaktivt angreppssätt.

- **Skyddsvärda objekt**

För att kunna minska konsekvenserna vid händelse av en olycka måste kommunerna veta vad som ska skyddas. Detta kan handla om bland annat människor, skyddsvärd miljö och samhällsviktig verksamhet/funktioner. En del av arbetet hos kommunerna handlar alltså om att sammanställa information om till exempel bostadsbebyggelse, förskolor och skolor, samhällsviktiga funktioner, vattentäkter och ekologiskt känsliga områden.

- **Vägstandard**

För att säkerställa en av de grundläggande principerna med vägvalsstyrning, att transporter av farligt gods ska styras till vägar av god standard för att minska sannolikheten för olyckor, måste det finnas en koppling mellan utpekande av rekommenderade vägar för farligt gods och den kategorisering av vägar som Trafikverket gör avseende vägars standard. Detta för att säkerställa att det finns minimikrav på det rekommenderade vägnätets kvalitet.

- **Gällande planer och program**

Gällande planer och program bör vara en utgångspunkt för analysen, då dessa dokument exempelvis kan innehålla och förklara relevanta ställningstaganden och beslut. Det är viktigt att uppmärksamma eventuella motstående intressen i detta skede. Sådana upptäckter bör hanteras på ett för kommunen lämpligt sätt, för att på så vis skapa förutsättningar för en mer strategisk och harmoniserad hantering.

Även befintliga rekommenderade vägar för transport av farligt gods bör användas som utgångspunkt för analysen. Att pröva riskobjekt och skyddsobjekt mot dagens rekommenderade vägnät kan innebära att vägar både kan behöva tillkomma och utgå. I ett första skede kan arbetet därmed ses som en aktualitetsgranskning av befintligt vägnät.

Steg 1.2 Kommunens analys

När kommunen har sammanställt den information som är nödvändig för att utifrån riskbaserat perspektiv peka ut rekommenderade vägar för transport av farligt gods, ska en analys göras.

Om kommunen önskar, förs dialog med intilliggande kommuner för harmonisering av riskbild och vägnät. Mellankommunala intressen är någon som länsstyrelsen ska beakta i ett senare skede, men om kommunen vill arbeta proaktivt kan dialog med fördel inledas redan i detta skede.

En aspekt som ska vägas in när det gäller val av vägar är principen att det rekommenderade vägnätet inte får innebära att transporter blir orimligt långa. En konsekvens av att de rekommenderade vägarna upplevs onödigt

långa eller av annan anledning krångliga, kan bli att åkarna väljer att köra på andra vägar som inte är rekommenderade. Detta får till följd att kommunerna får mindre kontroll på och kunskap om transporterna av farligt gods, och därmed även riskerna förknippat med dessa transporter.

Kommunernas analys utgör underlag för Länsstyrelsens analys tillsammans med eventuellt ytterligare underlag och utredningar. På detta sätt får kommunen en god bild över riskerna med farligt gods i kommunen och tvingas gör tydliga ställningstagande mellan motstående intressen. Det bör poängteras att kommunernas analys inte bara ska beakta påverkan på människa, utan även påverkan på miljö och egendom enligt krav i PBL²⁶ och miljöbalken²⁷.

I detta skede bör ett samråd hållas mellan kommun och Länsstyrelsen. Samrådet ska syfta till att bygga kunskap om varandras intressen och förutsättningar. Detta steg är extra viktigt i de inledande arbetena med att ta fram/pröva det rekommenderade vägnätet för farligt gods, eftersom arbetssättet är nytt för båda parter.

Steg 1.3 Resultat – Kommunens ställningstaganden, implementering och beslut

Resultatet av kommunens arbete redovisas till Länsstyrelsen. Nedan ges ett första utkast på vad en sammanfattning av arbetet ska innehålla.

- **Förslag på rekommenderade vägar för transport av farligt gods**
Resultatet ska innehålla ett förslag på rekommenderade vägar för transport av farligt gods inom kommunen. Detta förslag ska baseras på genomförd analys.
- **Sammanfattning av riskbild**
Kommunens riskbild ska sammanfattas. Detta omfattar en sammanställning av både risk- och skyddsobjekt.
- **Avvägning av motstående intressen**
Eventuella motstående intressen ska redovisas samt hur dessa har vägts mot varandra. Detta kan till exempel handla om att redovisa framtida planer för näringsliv, ny bebyggelse och infrastruktur.
- **Resultat och implementering**
De ställningstaganden som kommunen har gjort ska sammanfattas och det ska beskrivas hur dessa kommer att hanteras i befintliga och/eller tillkommande processer och dokument. Det kan exempelvis handla om att frågan om risker med transporter av farligt gods ska hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Det ska även redovisas vilka gränssnitt mot andra processer som finns och hur det ska säkerställas att frågan lyfts i dessa processer.

²⁶ Plan- och bygglag 2010:900

²⁷ Miljöbalk 1998:808

7.2 Regional nivå

Steg 2.1 Länsstyrelsens analys

För Länsstyrelsen kommer mycket av underlaget att tillhandahållas via kommunernas analyser. Kompletterande underlag kan dock komma att behövas. Vad gäller beslutsfattande bör både kommuner och Länsstyrelsen identifiera vilka beslut, planer, program med mera som berörs samt hur samordning mellan olika delar av organisationen bör ske. Anledningen till att inga generella rekommendationer kan ges är att både organisation och arbetssätt skiljer sig åt mellan de olika aktörerna.

Troligtvis kommer inte samtliga kommuner att arbeta parallellt med sina analyser, vilket förutsätter att Länsstyrelsens anammar ett arbetssätt som antingen medger kontinuerlig uppdatering eller som innebär uppdatering med visst intervall. Om uppdatering görs med visst intervall måste detta kommuniceras till kommunerna som sedan har att förhålla sig till denna tidsperiod. Detta kan anses lämpligt för att driva på det mer långsiktiga och strategiska beslutsfattandet på lokal nivå. Länsstyrelsen bör vidare kommunicera med vilket intervall de förväntar sig att kommunerna göra en genomgång av det rekommenderade vägnätet för transport av farligt gods. Tidigare har en årlig översyn efterfrågats av Länsstyrelsen, vilket dock har ansetts ohållbart. På senare år har översyn efterfrågats vartannat år eller mer sällan. Länsstyrelsen bör kommunicera till kommunerna när de planerar att genomföra sin analys och efterföljande uppdatering. Kommunerna kan då ges tillfälle att komplettera sitt underlag samtidigt som de blir medvetna om när uppdateringen kommer att ske. Länsstyrelsen kan i samband med detta tydliggöra att ändringar mellan de ordinarie uppdateringarna endast kommer att ske i undantagsfall (behov av undantag kan dock vara större inledningsvis).

Länsstyrelsens analys bör i ett inledningsskede ses som underlag för råd och stöd till kommunerna, både i deras arbete med utpekande av vägar, men även i andra berörda processer. Det är viktigt att återigen poängtera betydelsen av dialog mellan kommuner och Länsstyrelsen för att möjliggöra ett effektivt och framgångsrikt arbete.

I dagsläget finns inget metodstöd från till exempel MSB för att stödja länsstyrelserna i arbetet med att peka ut rekommenderade vägar för farligt gods. Ett eventuellt framtida stöd kan dock användas/ tillämpas i detta skede. Även andra nationella och regionala aktörer kan involveras eller konsulteras i detta skede, till exempel Trafikverket och Tillväxt- och Regionplaneförvaltningen (TRF). Länsstyrelsen bör säkerställa att inga konflikter föreligger mellan de kommunala och statliga vägar som föreslås för transport av farligt gods.

Steg 2.2 Länsstyrelsens resultat – Länsstyrelsens ställningstaganden, implementering och beslut

Resultatet från Länsstyrelsens analys är ett rekommenderat vägnät för transporter med farligt gods. Länsstyrelsens analys väger således samman de kommunala analyserna till en regional analys. Även inom Länsstyrelsen ska avvägningar göras mot motstående intressen. Länsstyrelsen har ju exempelvis både ett ansvar när det gäller regional tillväxt och att bevaka att bebyggelse inte blir olämplig för människors hälsa och säkerhet. Länsstyrelsens ställningstaganden ska liksom kommunernas implementeras i andra berörda processer och beslut.

Resultatet från Länsstyrelsen bör också, tillsammans med kommunernas resultat, användas som underlag vid framtida yttranden, till exempel på kommunernas översiktsplan. Även detta kräver därmed ett tvärsektoriellt arbete från Länsstyrelsens sida. Genom att vara tydlig i sina synpunkter på översiktsplanen skapar Länsstyrelsen en grunduppfattning att hänvisa i framtida bedömningar, till exempel vid yttranden som rör enskilda detaljplaner.

7.3 Nationell nivå

Rollen för de nationella aktörerna rör främst råd och stöd till de regionala och lokala aktörerna. I dagsläget finns dock mycket litet stöd avseende vägvalsstyrning. Dock kan det iterativa arbetet med processen identifiera behov av stöd, vilket bör kommuniceras till berörd nationell aktör. Detta kan exempelvis handla om tillhandahållande av information från bland annat Trafikverket samt riktlinjer från i första hand MSB.

Bilaga A – Sammanfattning av genomförd workshop

Inom ramen för Structors uppdrag att utveckla en regional strategi för transporter av farligt gods genomfördes en workshop med representanter från kommuner samt nationella och regionala myndigheter. Workshopen hölls 2015-05-12.

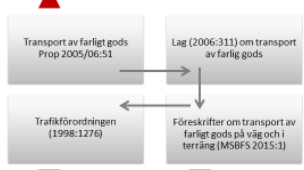
Målsättningen var att bland annat att skapa förankring, men även att identifiera och fånga upp de förutsättningar och behov av stöd som finns på olika samhällsnivåer för att kunna arbeta aktivt med styrning av farligt gods.

Denna bilaga innehåller en sammanställning av deltagare, presentationsmaterial och resultat från genomförda övningar.

A.1 Deltagare

Deltagare	Organisation
Peter Albertsson	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Camilla Holmberg	Trafikverket
Susanne Skärlund	Tillväxt- och regionplaneförvaltningen (SLL)
Mateusz Sosnowski	Länsstyrelsen i Stockholm län
Olof Paulin	Länsstyrelsen i Stockholm län
Lennart Jansson	Länsstyrelsen i Stockholm län
Emma Ström	Länsstyrelsen i Stockholm län
Ludvig Elgström	Stockholm stad
Sigrid Walve	Täby kommun
Lars Strömdahl	Storstockholms brandförsvär
Erik Öberg	Storstockholms brandförsvär
Lina Holgersson	Södertörns brandförsvärsförbund

A.2 Presentation

 Dialog kring rekommenderat transportnät för farligt gods 2015-05-12 Lisa Zamani, Structor Riskbyrån AB Hanna Langéén, Structor Riskbyrån AB Structor	Agenda 9-9.30 Pass I <i>Introduktion</i> <i>Övning 1 – presentation deltagare</i> 9.30-11 Pass II <i>Bakgrund och tidigare arbete</i> <i>Övning 2 – modeller för vägvalsstyrning</i> 11-12 Pass III <i>Övning 3 – stöd</i> <i>Sammanfattning</i> Structor
Pass I Introduktion  Datum 2015-11-22 Structor	Transport av farlig gods - Förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. - Förebyggande syfte.  - Transport av farligt gods i tunnlar - Lokala trafikföreskrifter om transport av farligt gods - Årlig sammanställning av vägar – bl.a. lokala trafikföreskrifter av större allmänt intresse - Inskränkningar vid nyttjande av specifika strukturer - Krav på fordon att följa vissa sträckor - Krav på vägval vid nödsituationer - Inskränkningar vissa dagar eller delar av året Structor

Länsstyrelsen i Stockholms län

1989-2014-05

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutar, med stöd av 3 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, följande rekommendationer om lämpliga vägar för transport av farligt gods.

De rekommenderade vägarna utgörs av primära- och sekundära transportleder. De primära transportlederna bildar ett huvudvägnät för genomfartstrafik och skall användas så långt det är möjligt. De sekundära transportlederna är avsedda för lokala transporter från och till de primära transportlederna.

2014-05-19

Structor

Presentation

- Vem är du?
- Var arbetar du?
- Vad gör ni kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods?
- Varför arbetar ni/arbetar inte ni med rekommenderade vägar för farligt gods?

Structor

Pass II

Bakgrund och tidigare arbete med vägvalsstyrning

Debatt 2008-YY-ZZ

Structor

Tidigare arbete med vägvalsstyrning

1982 1987-1988 1990-tal 2006-2010

Länsstyrelsen: Utredning om farligt gods

Olika modeller för vägvalsstyrning

- Direktiv-modellen
- TFG-modellen

Structor

Tidigare arbete med vägvalsstyrning

1982 1987-1993 1990-tal 2006-2010

Länsstyrelsen: Utredning om farligt gods

SRV:

- Regeringsuppdrag - Riktlinjer för vägvalsstyrning (1987)
- Rapport (1988)
- Hanteras i ÖP
- Koppling till PBL och MB (tidigare NRL)
- Länsstyrelsen: initiera och sammanhålla
- Kommuner: bevaka hälsa och säkerhet

Structor

Vägvalsstyrning – Arbetsgång (SRV 1988)

Arbetsgången vid vägvalsstyrning (principiellt)

1. Planeringsunderlag (för planer och beslut enligt PBL, räddningstjänstlagen m fl lagar)
 - Gällande planer och bestämmelser
 - Ekologiskt känsliga områden, rekreationsområden för naturvård, kulturmiljöområden etc
 - Inventering av vägar efter standard m m
 - Inventering av risker, kemisk, biologisk, fysisk, farligt, arfält etc
2. Kompletterande utredningar (om)
 - Förslagen av farligt gods
 - Förslagen: kemikalier, bomsystem, stötar, etc
 - Skyddsobjekt: bomsystem, stötar, skador etc
 - Konsekvensanalys av olika vägar
3. Förslag till vägval
 - Beredningsgrupper
 - Räddningstjänstgrupper
 - Beslutsordrat vägval
 - Arbetas ut i
 - Inventeringsplan 1/7-90
 - områdesbestämmelser, detaljplan
 - Bestäms områdestyp i
 - beslut enligt PBL/NRL
 - beslut enligt andra lagar

Structor

Tidigare arbete med vägvalsstyrning



12

Structor

Tunnelkategorisering



13

Structor

Gruppövning

- Fall 1 – Rekommenderade transportleder för farligt gods samt vissa förbud (grön)
- Fall 2 – Utökade förbud/förbudzoner och dispenser (orange)
- Fall 3 – Inga rekommenderade transportleder för farligt gods (och restriktivt med förbud) (rosa)

14

Structor

Gruppövning, forts.

- Diskutera kring för- och nackdelar med de olika strategierna utifrån t.ex.:
 - Hälsa och säkerhet
 - Planering
 - Framkomlighet
- Diskutera även eventuella skillnader för:
 - Statliga respektive kommunala vägar
 - Primära respektive sekundära transportleder

15

Structor

Gruppövning, forts.

- Diskutera kring för- och nackdelar med de olika strategierna utifrån t.ex.:
 - Hälsa och säkerhet
 - Planering
 - Framkomlighet
- Diskutera även eventuella skillnader för:
 - Statliga respektive kommunala vägar
 - Primära respektive sekundära transportleder

15

Structor

Structor

Pass III

Stöd



Bikupor - stöd



- Diskutera utifrån följande frågor:
 - Vad görs?
 - Vad bör göras?
 - Vem gör vad/bör göra vad? (Vem har information?)

A.3 Sammanfattning av genomförda övningar

Nedan presenteras resultat för de tre övningar som genomfördes under workshopen.

Övning 1 – Presentation

I övningen fick samtliga deltagare svara på följande frågor:

- Vad gör ni kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods?
- Varför arbetar ni/arbetar inte ni med rekommenderade vägar för farligt gods?

Nedan presenteras en sammanfattning av genomförd övning. Resultatet presenteras per organisation. I de fall flera personer från samma organisation har svarat, presenteras svaren gemensamt.

Nationell nivå

	<i>Vad gör ni kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods?</i>	<i>Varför arbetar ni/arbetar inte ni med rekommenderade vägar för farligt gods?</i>
Trafikverket	• Planeringsförutsättning ◦ Omledning ◦ Utveckling av vägsystemet	• Främja/bevaka framkomligheten, riksintresset • Påverkar riskbilden vid samhällsplanering • Remissinstans i fysisk planering (otydlig rågång mot Lst)
MSB	• Bollplank till länsstyrelse och kommun • Hänvisar allmänheten till resp. länsstyrelse • Förvaltar och ger ut ADR/RID i Sverige 1/2 år • Farliga ämnen	• Inte i MSB:s instruktion • Inte "vad ingen annan gör" • Således prioriteras det inte högt

Regional nivå

	<i>Vad gör ni kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods?</i>	<i>Varför arbetar ni/arbetar inte ni med rekommenderade vägar för farligt gods?</i>
SLL/TRF	• I regionplaneringen påbörjas arbetet med nästa RUFS • Finns anledning att lyfta detta i RUFS, har ej varit med tidigare.	• Trafikplanering, trafikplanerarkompetensen finns ej kvar inom förvaltningen. • Bra med nätverk.
Lst (SBsb, Tillväxt)	• Arbetar med ändringar i rekommenderade vägnätet • Tar fram kartor • Beslut om vägnätet och LTF	• Länsstyrelsen arbetar med frågan. I mitt och min enhets roll ingår en mer indirekt hantering av frågan

• Granskar DP och ÖP mot FG-led • Granskar riskbedömningar i fysisk planering och vägprocessen. • Arbetar med LTF om farligt gods t.ex. förbuszon, tunnelkategorisering • Tar fram planeringsunderlag för hänsyn kring vägar med FG-transporter • Granskar DP och ÖP ang. risker bl.a. FG-leder och farlig verksamhet • Rekommenderar/avlyser FG-leder/ vägar i länet • I direkt bemärkelse gör min funktion i organisationen (Lst) ingenting, men indirekt finns flera beröringspunkter, exempelvis upprättande av länsplan, arbete för ökat bostadsbyggande, översiktsplanering, åtgärdsvalsstudier, dialog med kommuner mm.	genom arbete med bostadsförsörjning, långsiktig infraplanering mm. • För att minska riskerna förknippade med FG-transporter, för att skapa en långsiktig hållbarhet kring risker med dessa transporter för verksamheter och fysisk planering. • Äligger Länsstyrelsen att jobba med frågan • Rekommendationer FG • Riskhänsyn fysisk planering • Enl. Lst:s uppdrag vid granskning av planer • Har mandat enligt Trafikförordningen, PBL, MB och Väglagen. • Skyldighet enl. PBL mm.
--	---

Lokal nivå

	<i>Vad gör ni kopplat till rekommenderade vägar för farligt gods?</i>	<i>Varför arbetar ni/arbetar inte ni med rekommenderade vägar för farligt gods?</i>
Stockholms stad	• Stadsutveckling i anslutning till leder • "Fastställande" av och förhållningssätt till FG sker i översiktsplaneringen • Hänsyn till riksintressen • Deltagande i övriga processer som berör stadsutveckling (samverkan)	• Farligt gods är numera, efter buller, den primära miljöfaktorn som påverkar stadens bostadsutveckling • Krav i PBL och MB
Täby	• ÖP – redovisar vägnät FG i förhållande till andra intressen samt förhållningssätt i kommande planering • I pågående FÖP tas helhetsgrepp om det sekundära vägnätet efs utpekad regional stadskärna. • Detaljplanenivå – utreder frågor • Strategiska gruppen (hur skall vi jobba i regionala stadskärnor)	• Skyldighet (PBL, MB) • Planprocessen • Trafik • Viktigt att kommunen samordnar i arbetet t.ex. trafik, planering, bygglov, näringslivsfrågor
SSBF	• Stöd till våra medlemskommuner i frågor som berör transporter av FG och fysisk planering.	• Rådgivande PBL • Riskhantering – fysisk planering, transport FG • Tilläggstjänster

	○ Godsplan Sthlm ○ Remiss från kommunen och Lst ang. LTF • Remissinstans inom vårt myndighetsområde LSO ○ Möjlighet till RTJ-insats ○ Verka förebyggande mot andra olyckor än brand • Rådgivande mot medlemskommuner ○ Riskhantering (transport av FG) ○ Dialog, möten ○ Kommunkontakter • Remisser planprocess (olycksrisker, FG-leder, RTJ-insats)	• Intressen gentemot kommunernas riskhantering enl. LSO • Utifrån vårt uppdrag ○ Stödja våra medlemmar ○ Verka för RH tidigt i samhällsbyggnadsprocess • Remissinstans enligt FL • Utifrån LSO verka förebyggande mot andra olyckor än brand
Sbff	• Påminner kommunen att hantera olycksrisker i dp • Bevakar riskbild DP • Försöker inkludera i övningsverksamheten utifrån vad som är skyddsvärt, var störst konsekvens kan uppstå	• Hjälpa kommunen • Rådgivande funktion • Bättre hantering • Borde bli bättre på kartlägga vad som ska skyddas, för att hantera olyckor och skyddsvärt. GIS-underlag saknas på RC.

Kommentarer

En kommunal aktör framhöll att det finns en fara att lyfta ut vägarna och att det är viktigt att se frågan utifrån ett större perspektiv. En annan kommunal aktör angav behov av tydlighet kring riskbedömningar – hur de ska gå till för att vara tillförlitliga. En tydligare struktur efterfrågades kring vad som är farligt och varför det är farligt.

Länsstyrelsens remissförfarande kring utpekande av det rekommenderade vägnätet kommenterades. Bland annat framhölls att det var bra med breda frågeställningar, men att det ofta krävs kunskap för att kunna svara.

Övning 2 – Modeller för vägvalsstyrning

Övning 2 gick ut på att diskutera för- och nackdelar med följande tre modeller för vägvalsstyrning:

- Fall 1: Rekommenderade transportleder för farligt gods samt vissa förbud
- Fall 2: Utökade förbud/förbudzoner och dispenser
- Fall 3: Inga rekommenderade transportleder för farligt gods (och restriktivt med förbud)

Nedan presenteras resultatet av gruppövningen. Resultatet presenteras inte per grupp, vilket innebär att vissa argument kan förekomma fler gånger.

Fall 1 – Rekommenderade transportleder för farligt gods samt vissa förbud

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
+ Mjukare (flexibel) styrning i och med "rekommendation" + Möjliggör att man vet var transporterna går – kunskap + Tydliga förutsättningar + Statliga vägar ska helst vara rekommenderade vägar då de har högre standard.	- Otydligt vad som gäller (förhållningssätt) - o Chaufförer - o Planering – hur förhålla sig? - Riskerna koncentreras till vissa leder - o Svåra barriärer att överbrygga - o Hur ska konkurrens med andra transporter beaktas? - o Kräver mycket arbete att hålla aktuellt - Hur hitta långsiktigt hållbart perspektiv?

Fall 2 – Utökade förbud/förbudzoner och dispenser

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
+ Tydligare kontroll + Tydliga förutsättningar för planering (givet få dispenser) + Skulle kunna leda till färre transporter – ej okynnesåkande + Möjlighet till sanktioner + Ger tydlighet kring vad som går på vägarna + Underlättar gör fysisk planering kring vägarna	- Oflexibelt för framkomligheten - Kräver mycket administration kring dispenser - Stor arbetsbelastning för dispenshantering - Försämrade framkomlighet för FG/näringsliv, krånglig hantering - Planeringsperspektiv kan falla bort för företag - Dispens för fordonsrörelse eller för vägsträcka?

Fall 3 – Inga rekommenderade transportleder för farligt gods (och restriktivt med förbud)

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
+ Bra framkomlighet för näringslivet	- Oklara förutsättningar för fysisk planering - Ingen kunskap - Oklart om risksituationen är acceptabel - Ger stora osäkerheter kring var FG-transporter åker - Kräver stora utredningar vid ny planering

Kommentarer

Vid mötet konstaterades att ingen aktör såg fall 3 som ett bra eller realistisk alternativ.

Övning 3 – Stöd

Deltagarna ombads diskutera behov av stöd, i grupper om två. Som utgångspunkt för diskussionen var att utifrån områdena underlag, utredning och implementering diskutera kring följande frågor:

- Vad görs?
- Vad bör göras?
- Vem gör vad/bör göra vad? (Vem har information?)

Nedan redovisas resultatet av övning 3, som utgjorde en del av den avslutande diskussionen.

Generella kommentarer

- Frågeställningen kring farligt gods handlar om flera aspekter; framkomlighet, bebyggelse och risk. Detta syns inte idag.
- Viktigt att hela kedjan beaktas – regionala planer, Länsstyrelsen och kommunerna. Utgångspunkt bör tas i de regionala stadskärnorna.
- Primära leder – bör hanteras i RUFS, med utgångspunkt att allt FG ska kunna gå där.
- Sekundära leder – bör hanteras i ÖP, kanske kan regleras mer vad som får gå på dessa vägar.

Trafikverket

- Kommunen måste beskriva sina anspråk, men dessa måste hanteras regionalt.

MSB

- Få olyckor innebär lite data. Dessutom liten kunskap om flöden.
- EU-kommissionen genomför arbete om FG på internationell nivå. Ska pågå tom. 2017.
 - Första delen: ta fram bättre dataunderlag (poola data)
 - Därefter gemensamma utredningsmetoder
- MSB kan ge stöd om/när det finns något att dela med sig av.
- Behov av telematik, men stort politiskt motstånd.
- MSB uppmuntrade övriga aktörer att söka 2:4-medel för utvecklingsprojekt.

Länsstyrelsen

- Efterfrågar en nationell metaanalys – vad ska utredas, följas upp mm.

- Behov av stöd: vad ska man titta på och hur?
- Konsultrapporter har inte alltid statens perspektiv. Eftersom Länsstyrelsen har behov att väga in flera aspekter kan Länsstyrelsens ståndpunkt skilja sig från resultatet i enskilda riskbedömningar.
- Underlag: det underlag som redovisas i SRV:s arbetsgång (Vägvalsstyrning vid transport av farligt gods, 1998) beaktas mer eller mindre. En del underlag har Lst själva, en del efterfrågas av kommunerna.
- Hamnar ofta i att peta i detaljer. Kommun och länsstyrelser förstår ej varandra.

Täby kommun

- Dialog är viktigt.
- Efterfrågar stöd: tydlighet i riskbedömningar, ”skyddsavstånden gäller för att...”, möjlighet till övergångsregler.
- Svårt att hantera när experter (riskkonsulter) gör ”rätt” bedömning, som sedan inte godtas av Länsstyrelsen.
- Frågan bör hanteras redan på ÖP-nivå.

Stockholm stad

- Samarbete med Helsingfors – saknar förhållningssätt till farligt gods.
- Länsstyrelsen sätter avstånd, ofta generella skyddsavstånd, men dessa borde användas mer som riktvärde. Varje situation bör kunna analyseras mer detaljerat. Handlar om stora markvärden.
- Vilken redundans i trafiksystemet är nödvändig? Hur många alternativa vägar är rimligt?

Stockholm 2015-05-27

Structor Riskbyrå

Lisa Zamani, Hanna Langéen

Länsstyrelsens rapportserie 2016

1. Ensamkommande barn som försvinner – nulägesanalys, *avdelningen för tillväxt*
2. Vägvalsstyrning för transport av farligt gods – en inriktning mot en regional strategi, *avdelningen för samhällsbyggnad*



Länsstyrelsen arbetar för att
Stockholmsregionen ska vara
attraktiv att leva, studera, arbeta
och utveckla företag i.

*Länsstyrelsen Stockholm
Enheten för samhällsskydd och beredskap
Telefon: 010-223 10 00
www.lansstyrelsen.se/stockholm*