

2017-05-08

Avgränsning av miljöbedömning för länstransportplan för Västerbottens län 2018-2029

Region Västerbottens uppdrag

Region Västerbotten har fått regeringens uppdrag att ta fram en länstransportplan för perioden 2018-2029. Planen tas fram i samverkan med Trafikverket region nord och redovisar statliga investeringar i vägar, järnvägar samt annan transportinfrastruktur för den aktuella planperioden. Planen beskriver hur de av regeringen avsatta finansiella medlen årligen fördelas över planperioden.

Både den nationella planen och länstransportplanerna för transportinfrastruktur ska miljöbedömas och enligt 4 § 1 stycket, förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, kan de alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan. Inom ramen för en miljöbedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas där den positiva och negativa betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen antas medföra ska identifieras, beskrivas och bedömas. Det färdiga förslaget till länstransportplan blir föremål för granskningsamråd tillsammans med MKB:n.

Region Västerbotten är planupprättare och har i den rollen ansvaret för att en miljöbedömning av länstransportplanen för Västerbottens län 2018-2029 genomförs. Följande är ett förslag till avgränsning för miljöbedömning av länstransportplanen. Arbetet med avgränsningen och kommande miljökonsekvensbeskrivning kommer att ske löpande genom hela åtgärdsplaneringen. Förslag på avgränsning remitteras till länets kommuner, landstinget Västerbotten, länsstyrelsen Västerbotten, länsstyrelsen Norrbotten, Region Norrbotten, Nordlands fylkeskommune, Österbottens landskapsförbund samt Naturskyddsföreningen i Västerbotten.

Region Västerbotten har för avsikt att använda Trafikverkets "Metod för miljöbedömning av planer och program inom transportsystemet" som utgångspunkt för arbetet. I den fortsatta planeringen kommer miljöbedömningen att kallas för miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och fokus på denna kommer att ligga på de miljöfrågor som bedöms ha störst betydelse mot bakgrund av de prioriteringar som gör i länstransportplanen. Avgränsningen för miljöbedömning täcker inte in samtliga aspekter som kommer att redovisas i länstransportplanens MKB. Därför kan innehållet i miljöbedömningen utökas eller avgränsas ytterligare.

Följande aspekter tas upp i avgränsningssamrådet:

- Länstransportplanens omfattning
- Geografisk avgränsning
- Avgränsning i tid
- Kopplingar till nationell planering
- Kopplingar till kommunal planering
- Styrande bedömningsgrunder
- Prioriterade miljömål

Förslaget till avgränsning som presenteras i detta dokument kommer att fortsatt diskuteras genom hela åtgärdsplaneringsprocessen.

Miljöbedömningens syfte

Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekterna i planeringsprocessen så att en hållbar utveckling främjas. När länstransportplaner ska upprättas ska ett avgränsningssamråd hållas med berörda kommuner och länsstyrelsen. Avgränsningens syfte är att koncentrera arbetet till de miljöaspekter som är mest relevanta för den aktuella länstransportplanen 2018-2029. Miljöbedömningen görs på en strategisk och övergripande nivå och ska inte ta upp frågor som lämpligare bedöms senare i planeringsprocessen.

Länstransportplanens omfattning

Länstransportplanerna ska enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur vara trafikslagsövergripande, gälla i 12 år och omfatta följande ändamål:

- Investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet,
- åtgärder i sådana anläggningar m.m. för vilka statlig medfinansiering kan beviljas enligt 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,
- åtgärder i andra icke-statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet som bör redovisas i planen, och från år 2012 driftbidrag till icke-statliga flygplatser utan statligt upphandlad trafik som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen. Förordning (2010:137).

Utöver det finns möjlighet för länstransportplanen att finansiera investeringar och förbättringsåtgärder för vilka Trafikverket har ansvaret enligt förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Länstransportplanen får även innefatta byggande och drift av enskilda vägar. Förordning (2010:137).

I länstransportplanen ska det enligt förordningen framgå:

- 1 standard på anläggningarna,
- 2 den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen,
- 3 redovisning av de objekt som beräknas kosta minst 25 miljoner kronor och som bedöms bli utförda under planens giltighetstid,
- 4 redovisning av åtgärdernas beräknade kostnader,
- 5 redovisning av överenskommelser om icke-statlig medfinansiering,
- 6 redovisning av beräknade årliga medel i statlig medfinansiering för olika ändamål, och
- 7 en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

Samtliga prioriterade objekt i länstransportplanen under perioden 2018-2029 kommer att ingå i bedömningen. Region Västerbotten utgår från Trafikverkets metodbeskrivning för miljöbedömning av planer och program. Mer information om den finns på Trafikverkets hemsida: <http://online4.ineko.se/trafikverket/Product/Detail/43733>

Miljöbedömningen

Miljöbedömningen av länstransportplanen är en av flera miljöbedömningar i en kedja av planeringssteg från översiktlig nivå till alltmer detaljerad nivå.

I den inledande fasen, inriktningsplaneringen, bedöms olika inriktningar, bland annat när det gäller miljöpåverkan, dock utan att någon formell miljöbedömning enligt miljöbalken genomförs.

Vid sidan av denna process genomförs en fysisk planering i en sammanhållen process. Ett väg- eller järnvägsprojekt ska planeras enligt en särskild process som styrs av lagar och som slutligen leder fram till en vägplan eller järnvägsplan. Processen kallas planläggningsprocess och arbetet med att ta fram en väg- eller järnvägsplan kallas planläggning. Länstransportplanens miljöbedömning koncentreras på de frågor som påverkar urvalet av åtgärder i planen utifrån den betydande miljöpåverkan som kan bli följden av enskilda objekt eller den sammantagna effekten av en viss åtgärdstyp. Planens sammantagna miljökonsekvenser bedöms också på en översiktlig nivå. Miljökonsekvenserna av den närmare lokalisering och utformningen av åtgärderna behandlas i miljökonsekvensbeskrivningar för de enskilda åtgärderna.

Kunskapen om objekt som kommit långt i den fysiska planeringen är naturligtvis större än för de objekt där någon fysisk planering ännu inte genomförts. Länstransportplanens miljöbedömning får i stor utsträckning bygga på befintlig kunskap om enskilda objekt och om de typiska miljökonsekvenserna för en viss åtgärdstyp. Parallellt med Region Västerbottens arbete gör Trafikverket en nationell transportplan med en egen

miljöbedömning. Samband mellan den nationella miljöbedömningen och den regionala miljöbedömningen finns bland annat genom att den regionala planen (länstransportplanen) kan samfinansiera åtgärder i den nationella planen.

Avgränsning av miljöbedömningen

Region Västerbottens bedömning är att planen kan medföra betydande miljöpåverkan inom följande områden:

- Klimatpåverkan,
- påverkan av människors hälsa av luftföroreningar, risker för olyckor med transporter av farligt gods, förorening av dricksvatten och bullerstörningar samt
- påverkan på landskapet, bland annat påverkan på natur- och kulturmiljö och frilutsvärden.

Länstransportplanens miljöbedömning koncentreras på de frågor som påverkar urvalet av åtgärder i planen utifrån den betydande miljöpåverkan som kan bli följd av enskilda objekt eller den sammantagna effekten av en viss åtgärdstyp. Planens sammantagna miljökonsekvenser bedöms också på en översiktlig nivå.

Region Västerbotten har i val av avgränsningar utgått från det metodunderlag av planer och program inom transportsystemet som tagits fram av Trafikverket.

Geografisk avgränsning

Förutsättningarna för alternativgenerering i miljöbedömningen kommer att fördjupas i det fortsatta arbetet. Enligt 6 kap. 12 § första stycket miljöbalken är alternativgenerering en central del av miljöbedömningens inledande skede, eftersom det är då som frihetsgraderna att utforma planen är som störst. Vilka alternativ som planen och miljöbedömningen ska omfatta är därför en fråga som måste diskuteras i anslutning till avgränsningssamrådet. Hur kan miljöaspekterna integreras i planen så att en hållbar utveckling främjas? Enligt regeringens direktiv ska fyrstegsprincipen tillämpas.

Alternativen i länstransportplanen kommer med all sannolikhet att begränsas kraftigt på grund av olika låsningar. Det finns en uppdelning mellan statens ansvar för transportinfrastrukturen och kommunernas ansvar för det egna vägnätet samt Kollektivtrafikmyndighetens ansvar för den regionala kollektivtrafiken. Statens ansvar för transportinfrastrukturen är i sin tur uppdelat mellan den nationella transportinfrastrukturplaneringen och den regionala länstransportplanen. Det innebär att avvägningen mellan olika trafikslag inte är given inför upprättandet av länstransportplanen. Alternativdiskussionen i miljöbedömningen nås främst genom att formulera och diskutera strategiska vägval samt alternativa åtgärdsinriktningar vid utformningen av planen med beaktande från de låsningar som också finns avseende olika åtgärdsprioriteringar.

Nollalternativ

Nollalternativet är det alternativ som beskriver vad som händer med miljön om planen inte genomförs. Utvecklingen i nollalternativet blir därför den referens som utvecklingen enligt planen jämförs mot. Nollalternativet innebär att inga nya investeringar påbörjas i den transportinfrastruktur som finns inom länstransportplanens ansvarsområde från och med 1 januari 2018 till den sista december 2029.

Miljökonsekvenserna av pågående åtgärder tas med till den andel de är finansierade före den 1 januari 2018. Endast normal drift och underhåll på transportinfrastrukturen utförs därefter. Utifrån det nationella perspektivet förväntas trafiken öka under planperioden.

Ökningen är störst för den tunga trafiken. Denna trafikökning kan antas innebära ökad klimatbelastning, om inte byte sker till mindre klimatpåverkande drivmedel. Hälsoeffekterna av luftutsläpp väntas minska, men motverkas av trafikökningen. Ökad trafik medför ökad risk för upplevda bullerstörningar. Transportsystemets påverkan på landskapet kan förväntas öka något då ökad trafik i sin tur ger förstärkta barriäreffekter.

Teknikutveckling och ett genombrott för exempelvis elbilar och elbussar skulle kunna förväntas medföra minskad klimatpåverkan och minskade bullerstörningar i tätorterna.

Avgränsning i tid

Enligt miljöbalken ska effekter på miljön identifieras och beskrivas på kort, medellång och lång sikt. Den betydande miljöpåverkan som under planperioden ska identifieras och beskrivas ska inkludera sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga samt positiva och negativa effekter på kort och lång sikt. Vilka tidsgränser som ska sättas för olika effektbedömningar beror på vad som är relevant och rimligt. Med kort sikt avses planperiodens slut år 2029. Eftersom miljöeffekter av investeringar och åtgärder kan sträcka sig längre än till planperiodens slut, ska miljöbedömningen behandla effekter så långt det är relevant och rimligt även efter år 2029. Investeringar i transportinfrastruktur efter år 2029 är svåra att förutsäga.

Betydelse av insyn

Förslaget till länstransportplan har ingen civilrättslig betydelse men planen har däremot en styrande effekt på kommande plan- och tillståndsprövningar. Det innebär därför att det är viktigt med transparens genom hela processen med åtgärdsplaneringen och arbetet med denna presenteras därför löpande på den med Trafikverket gemensamma planeringsidan:

<http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Verksamhetsplanering-pa-tre-ars-sikt/>

Kopplingar till nationell planering

Parallellt med upprättandet av länstransportplanen upprättas också den nationella planen för Sverige som Trafikverket ansvar för. Den nationella planen kommer även den att miljöbedömas. De regionala planupprättarna (länstransportplanerna) och Trafikverket kommer att samarbeta i hela åtgärdsplaneringsprocessen. Trots det är det svårt att göra en gemensam bedömning av de båda planernas sammanvägda effekter.

Kopplingar till kommunal planering

Plan- och bygglagen reglerar den fysiska planeringen och det är kommunerna som har ansvaret för den. Kommunerna ska ha en aktuell översiktsplan som anger de övergripande planeringsfrågorna och behandlar de allmänna intressena. Översiktsplanen ger vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. En kommuns översiktsplan är inte bindande för myndigheter och enskilda men bidrar till ett viktigt underlag för kommande detaljplanering och planeringen av transportinfrastruktur. Frågor som handlar om hänsynstagande vid byggskede eller effekter på naturmiljö och kulturmiljö är lämpligare att arbeta med i den kommunala planeringen.

Styrande bedömningsgrunder

Enligt regeringen ska utveckling av transportinfrastruktur vara förenlig med uppsatta klimat- och miljö kvalitetsmål. En ökad mobilitet och tillgänglighet skapar förutsättningar för snabbare och effektivare resor och transporter. Miljöbedömningen kan beskrivas som en integrerad del i de olika skedena genom planeringsprocessen som består av systemanalys, åtgärdsplanering, genomförande och slutligen uppföljning. De beslut som fattas idag kommer inte enbart att påverka transportmöjligheterna utan även bebyggelseutvecklingen och lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser för en lång tid framöver. Investering i ny transportinfrastruktur bör sammantaget bidra till att minska koldioxidutsläppen och begränsa miljöpåverkan. Det innebär att prioriteringar kommer att krävas för att främja en sådan utveckling.

Stora delar av miljöbedömningen kommer från senare delar i planeringsprocessen och finns inte framme i den omfattning som behövs i det tidiga skedet när miljöbedömningen påbörjas. Det är därmed väsentligt att arbetet sammanflätas med planeringsprocessen i sin helhet. Det huvudsakliga syftet med bedömningsgrunder är att identifiera när det kan finnas en betydande miljöpåverkan i samband med planens genomförande. Bedömningsgrunderna är kopplade till miljöaspekterna i miljöbalkens 6 kap. 12 § punkt 6 och kommer att bedömas i MKB-avsnittet.

Miljöbedömningen ska identifiera, beskriva och bedöma den eventuella betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra. Områden som är aktuella för transportinfrastruktur och kommande plan är:

- Klimatpåverkan
- Hälsa
- Landskap

Trafikverket har tagit fram en modell för bedömningsgrunder och Region Västerbotten kommer att utgå från den modellen i arbetet med miljöbedömningen av länstransportplanen. Bedömningsgrunderna kan metodiskt användas för att bedöma vilken miljöpåverkan som planen medför samt hur planen bidrar till att klimat- och miljö kvalitetsmålen kan nås.

Bedömningsgrunderna finns utförligt beskrivna på Trafikverkets hemsida:

<http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Metod-for-samlad-effektbedomning/>

Fortsatt arbete

I det fortsatta arbetet med miljöbedömningen kommer en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma som ett led av planerade åtgärder att tas fram. Miljöaspekterna och bedömningsgrunderna kommer att utgå från Trafikverkets metodik. Den slutliga miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt miljöbalken (1998:808) 6 kap. 7 § innehålla följande:

1 En beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

2 en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och ur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs,

3 de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,

4 en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utförningar tillsammans med en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och

5 en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-4.