

Seminarium: Kumulativa effekter

Seminarieledare: Lennart Folkesson, VTI och Martin Ljungström, Sweco Infrastructure AB

Inledning

Med *kumulativa effekter* avses den samlade effekten av pågående, tidigare och framtida verksamheter/åtgärder på miljön i ett område. Kumulativa effekter ska behandlas i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för vägar och järnvägar, men detta görs inte alltid på ett tillfredsställande sätt. Huvudsyftet med seminariet var att diskutera hur behandlingen av kumulativa effekter kan bli bättre i MKB- och planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Målet för dagens diskussioner var att inte stanna vid problemet utan försöka identifiera förbättringsmöjligheter.

Diskussion

1) Vad måste till för att ge kumulativa effekter en tyngre roll i infrastrukturplaneringen?

- Det är viktigt att ta utgångspunkt i det som kommer att påverkas, inte i själva vägen eller järnvägen. T ex hur kommer samebyn att påverkas av projektet?
- Kumulativa effekter ser vi oftast när fler aktörer är inblandade. Då behövs en gemensam utredning som underlag för en MKB, men det saknas utarbetade system för att arbeta på det sättet. Här har vi en bra början för att börja hantera dessa frågor: att hitta ett gemensamt arbetssätt och rutiner för samarbete.
- Avgränsningen måste också göras utifrån resursen. Rennäring är ett bra exempel. Även om man gör insatser lokalt kan det få effekter regionalt för att resursen rennäring sträcker sig över så stora områden.
- I exemplet Kiruna ställs allt verkligen på sin spets: ett extremt men mycket intressant exempel. Ett annat exempel kan hämtas från Skåne, där en ny pendel till Sturup planerades samtidigt som en ny motorväg, i helt separata processer. RAÄ krävde samplanering kring landskapet som gemensamt intresse.
- Innan man drar igång planeringsprocessen måste man ha ett gemensamt underlag att utgå ifrån.
- Det kanske inte är fel att göra separata undersökningar, huvudsaken är att man har ett gemensamt underlag att utgå ifrån och en gemensam målbild.

2) Planeringsunderlag: Hur ska man göra för att belysa kumulativa effekter inom ramen för ett specifikt MKB-uppdrag? Hur upplever ni befintliga planeringsunderlag och hur skulle ni vilja att de ser ut?

- Jag skulle önska mig en alltid aktuell och uppdaterad karta över riksintressen.
- Det behövs regionala planeringsunderlag. Den största frågan är hur de ska komma till stånd och vem som ska utföra dem.
- Det är viktigt att diskutera skalan redan i början av en planeringsprocess, för att komma fram till vilken skala man ska jobba med. Olika skalor behövs för olika miljöaspekter.
- Jag tycker vi pratar om två olika saker: En slags övergripande planering som måste ske på nationell, regional och lokal nivå, och en slags planering kring enskilda processer. För det sistnämnda vore det bra att ha det förstnämnda som underlag.
- Om det finns brister i planeringsunderlaget är det viktigt att också kommunicera det uppåt, för att få till stånd en förbättring.
- För planeringsunderlaget finns en mängd faktadatabaser, men nya portaler kan också behövas för att samla informationen och göra den mer lättillgänglig.
- Även om man har tillgång till omfattande faktadatabaser missar man lätt lokala faktorer. Lokala kontakter och lokal kunskap är viktig för att kunna göra en riktig bedömning.
- Det som behövs för att få in kumulativa effekter i MKB är att länsstyrelsen ställer krav på beställarna och inte godkänner MKB om en bedömning av kumulativa effekter saknas. Ställer länsstyrelserna tillräckligt hårda krav kommer det att ordna sig.

3) Att ställa krav är ett viktigt incitament för utvecklingen av kumulativa effekter. Upplever ni att länsstyrelserna ställer tillräckligt höga krav på detta i MKB?

- De bör vara tuffare.
- Beställaren, t.ex. Vägverket och Banverket bör också vara tydligare på att ställa krav, inte bara länsstyrelserna.
- Beställaren ställer ofta högre krav på konsulterna än vad länsstyrelsen gör. Men vi behöver också diskutera fram vilket kunskapsunderlag som behövs.
- Eftersom det står i miljöbalken att kumulativa effekter ska ingå måste myndigheterna också ställa krav på det. Jag skulle också vilja utveckla definitionen av kumulativa effekter, vad ska innefattas? Någon praxis måste finnas. Om inte myndigheterna är vana vid hur det ska se ut och vet vad de vill ha kan ju konsulter lämna in vad som helst.
- Det svåra är att göra en syntes av alla de värden som ligger ovanpå varandra, och där ingår den kumulativa effekten. Men principen bör vara att verksamhetsutövaren tar fram ett underlag och att myndigheterna som granskar det ställer krav.
- Man kan ju titta på andra delar i MKB-sfären, t ex sociala beskrivningar. Dessa har kommit fram på egna initiativ från företagen och inte som ett krav.

– Jag som jobbar på länsstyrelsen måste bemöta kommentarerna om länsstyrelsens roll för kumulativa effekter. Vi försöker titta på hur projekten påverkar hela landskapet så på det viset finns ju kumulativa effekter med. Tänket finns, även om vi förstås kan bli bättre.

– Kanske behövs de kumulativa effekterna tydliggöras också. Ibland kan de finnas med i en MKB fastän de inte står under en egen rubrik.

– Kanske borde man se till att alltid ha med den rubriken, det tydliggör även för icke-experter och allmänhet. Men ska man vända sig till allmänheten är begreppet kumulativa effekter kryptiskt.

– För Botniabanan har vi medvetet valt att inte ha det under en egen rubrik, och vi har försökt att istället använda begreppet landskapets värden. När vi beskriver effekterna på landskapet och kulturmiljön infogar vi kumulativa effekter, men på ett sätt så att allmänheten kan förstå vad vi menar. Vi undviker begreppet kumulativa effekter för det låter för kryptiskt.

– Man kanske kan göra att mellanting? För den som specifikt letar efter begreppet kan det vara bra att kunna slå upp det, även om det då står att man har integrerat det under andra rubriker.

4) Kan man utveckla samrådets roll för att lyfta fram kumulativa effekter och i så fall hur? Hur stimulerar man till en sådan diskussion när begreppet är så vagt?

– Det skulle kunna bli ett väldigt folkligt begrepp om man hittar en mer pedagogisk benämning. Det är ett begrepp med stark folklig förankring eftersom det relaterar så starkt till landskapet. Vi behöver ha ett enkelt recept för att kunna föra ut diskussionerna och meningen till allmänheten.

– Specificera vad en uthållig samhällsutveckling betyder för landskapet och hitta en gemensam målbild. Hur stor andel av marken i ett landskap ska t.ex. upplåtas åt jordbruk? Hur mycket bebyggelse vill vi tillåta? Det borde man kunna bryta ner på lokal landskapsnivå och då kan man sätta in MKB:n i ett större sammanhang.

– Apropå landskapsvärden: Jag skulle vilja ha en tydligare planering om vad som ska finnas i landskapet. Vad finns, vad har funnits och vad borde finnas på platsen? Hur ska den här värderingen se ut? Det är värt att fundera över.

– Jag vill anknyta till exkursionen i går och de diskussioner vi hade vid Vaksala kyrka. Man borde förutse vilka konsekvenser en vägsträckning kan få och då får man ta ställning till om man accepterar de konsekvenserna – stämmer det t.ex. överens med målbilden för kommunen?

– En välutvecklad samhällsöversikt (översiktsplan) på kommunal nivå bör innehålla mycket av det vi har diskuterat här. Det vore bra också om vi hade en bättre regional planering i Sverige också där man diskuterar kommunövergripade frågor.

– Målbilden för kommunen bör vara framåtblickande med ambitionen att förbättra och det bör väl speglas i MKB också?

– Hur långt kan man förutse? T.ex järnväg > väg > mackar > McDonalds > köpcentrum.
Vilket ansvar har den enskilda exploitören att tänka in olika scenarion?

5) Erfarenhetsåterföring: Många MKB görs i Sverige (särskilt jämfört med våra grannländer). Hur tar man tillvara positiva och negativa erfarenheter och nyttiggör / tillvaratar de erfarenheter som är gjorda i tidigare MKB?

– Det finns sällan program för att följa upp MKB.

– Om vi på länsstyrelserna ska ställa större krav på MKB ställer vi också större krav på att själva kunna bedöma dem. Vi kan konstatera om kumulativa effekter behandlas eller inte, men hur pass bra det görs är svårare att bedöma.

6) Lagstiftning: har vi de lagar vi behöver eller finns behov av förbättrad lagstiftning och andra regelverk?

– Det ligger mycket jobb och tankar bakom lagformuleringar och de är svåra att ändra på. Vi får nog fortsätta jobba så bra vi kan utifrån befintliga lagar.

– Översiktsplaneringen blir tandlös eftersom den inte är juridiskt bindande. Den skulle behöva stärkas.

Sammanfattning

Hur kan vi förbättra behandlingen av kumulativa effekter i MKB-processen?

- En bättre samordning behövs mellan alla aktörer.
- Vi behöver en levande översiktsplanering, gärna i kombination med effektivare regionalplanering.
- Utnyttja samrådet bättre. Redskapet kan göras vassare och de möjligheter som finns inom samrådets ram kan utnyttjas bättre. Ev tillägg till 6.5 i Miljöbalken (samrådets innehåll) om kumulativa effekter.
- Länsstyrelserna har en viktig roll som kvalitetsgranskare och bör ställa tydligare krav på att kumulativa effekter behandlas i MKB.
- Beställaren / verksamhetsutövaren (exploatören) har också ett ansvar att ställa större krav på att kumulativa effekter behandlas på ett tillfredsställande sätt i den MKB de beställer.
- Kumulativa effekter bör tydliggöras i MKB, även om de inte nödvändigtvis bör föras till en egen rubrik.

- Begreppet kumulativa effekter är okänt för den breda allmänheten, men har potential att få en stark folklig förankring eftersom det relaterar så starkt till landskapet. Pedagogiska grepp behövs för att kunna föra ut diskussionerna och meningen till allmänheten.
- En avgränsning av MKB i tid och rum är viktig, liksom att göra detta i tidigt skede. En svårighet är att avgränsa i tid framåt. Vi bör tänka minst sju generationer framåt – ca 200 år – men i realiteten har vi svårt att ens tänka 10-15 år framåt – trots att vi samtidigt använder infrastruktur som har mycket gamla rötter.
- Samhällsekonomiska kalkyler har stor makt och måste åtföljas av en osäkerhetsbedömning. En liten ändring i kalkylerna får stort utslag för lönsamheten i ett projekt. Det berör också i högsta grad de kumulativa effekterna.
- Informationsportal: Det finns ett stort behov av planeringsunderlag. Mycket material finns också framtaget på olika nivåer, men det behövs effektivare verktyg och samordning, t.ex. en effektiv informationsportal, så att informationen blir tillgänglig.