

# Miljömål och fysisk planering

För innehållet i denna rapport svarar Boverket

## BOVERKET 1999

*Beställningsadress:*

Boverket, publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

*Tfn:* 0455-35 30 50, *Fax:* 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

*Webbplats:* [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

ISBN: 91-7147-578-8

DNR: B4084-2242/99

Boverket

*Tryck:* Justnu - Karlskrona 1999/10

*Upplaga:* 1:1, 200 ex

# Förord

---

## Miljömål och fysisk planering

Riksdagen har lagt fast femton miljö kvalitetsmål, som ska vara utgångspunkt för mål- och resultatstyrning av samhällets miljöarbete. Miljö kvalitetsmålen är långsiktiga och omspannar tidsrymden fram till år 2020. Den fysiska planeringen, med sina inslag av gränsöverskridande och demokratiska processer, blir ett av de viktigaste verktygen i arbetet för att nå många av miljö kvalitetsmålen.

I miljö målsarbetet har Boverket ett sektorsövergripande ansvar i frågor som rör fysisk planering och hushållning med mark och vatten. I denna rapport skisseras hur den fysiska planeringen kan vidareutvecklas som instrument i miljöarbetet. Här urskiljs fyra utvecklingsområden: samordning mellan miljö mål och fysisk planering, plan- och bygglagen och miljöbalken som samverkande system, planeringsprocesser och – metoder samt kunskapsförsörjning. Rapporten redovisar också översiktligt hur de delmål som nyligen presenterats inom de femton miljö kvalitetsmålen på olika sätt har koppling till fysisk planering. Analysen i denna del har av tidsskäl inte kunnat göras mer djuplodande.

Dick Larsson har sammanställt rapporten i samarbete med Bengt Larsén. Lisbeth Fall har varit ansvarig avdelningschef.



Ines Uusmann  
Generaldirektör

# Innehållsförteckning

---

Sammanfattning .....	9
Inledning.....	11
Bakgrund	
Hur definieras miljömål .....	12
Miljömål formuleras på alla nivåer	
Miljömålens anpassning till samhällsplaneringen	
Fysisk planering som miljöverktyg .....	12
Miljöbalken kan inte ensam ta hand om miljömålen	
Vilka miljömål kan hanteras i fysisk planering?	
Fysisk planering är ett verktyg för att uppnå miljömål	
Kommunens roll	
Planeringen som smältdegel och arena	
Hur kan den fysiska planeringens betydelse för miljöutvecklingen förutses och följas upp?..	16
Fysisk planering och de femton miljökvalitetsmålen.....	17
Miljökvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”	
Miljökvalitetsmålen 1-15 utom 11 ”God bebyggd miljö”	
Den fysiska planeringens processer möjliggör dialog och delaktighet	
Den fysiska planeringen som informationskälla och kunskapsförmedlare	
Slutsatser och förslag till utveckling.....	22
Miljömål och fysisk planering	
Miljöbalken och plan- och bygglagen - ett samverkande projekt	
Planeringsprocesser och-metoder	
Kunskapsförsörjning	

## Sammanfattning

---

En långsiktigt hållbar samhällsutveckling måste byggas både på lokal makt och centralt inflytande. Sannolikt finns det inget annat område inom samhällsarbetet, där lagkraven på öppenhet, åskådlighet och möjlighet för människor att utöva inflytande är så starka som i den fysiska planeringen. Detta är naturligt, eftersom förändringar i vår fysiska miljö ofta kan avläsas i årtionden eller till och med århundraden.

I den fysiska planeringen formas våra framtida livsmiljöer i öppna processer. Initiativ tas och förankring sker främst inom lokalsamhällets egna domäner. Nationella och regionala intressen vägs in och påverkar, men diktarar inte hur de lokala livsmiljöerna ska utformas. Väl genomtänkta rekommendationer och bestämmelser för mark- och vattenanvändning, bebyggelseutveckling och naturresurshushållning får växa fram i ett brett samspel. Små förändringar kan sedan sättas in i ett större sammanhang och medverka till en god helhet på sikt. Olämpliga förändringar kan motverkas genom juridiskt bindande föreskrifter. Plan- och bygglagen och miljöbalken är parhästar i miljöarbetet.

De nationella miljö kvalitetsmålen vill skapa goda livsmiljöer för våra efterkommande. Miljömålen ska vägleda samhällsplaneringen och samhällsbyggandet på ett effektivt sätt. I den fysiska planeringen kan miljöfrågorna sättas in i ett sammanhang så att vi ser sambanden mellan vårt sätt att leva och miljön. För att vidareutveckla planeringen som instrument i miljömålsarbetet skisserar Boverket en rad insatser.

Det handlar bland annat om att:

- Skapa jordmån för bra samspel mellan nationella och regionala miljömål och det engagerade och fantasifulla Agenda 21-arbete som bedrivs i kommunerna.
- Inspirera med goda exempel på hur den fysiska planeringen kan bidra till att uppnå miljömål
- Stimulera ett fruktbarande samspel i miljöarbetet mellan inflytelserika aktörer inom olika sektorer i samhällsbyggandet
- Utveckla metoder för planering med samlad syn på hållbar utveckling, där miljömål samspelar med mål för ekonomisk, social och kulturell hållbarhet.

Boverket har en central roll i utvecklingsarbetet, men samarbete måste i hög grad till med kommuner, länsstyrelser och centrala företrädare för olika samhällssektorer.

# Inledning

---

Boverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för arbetet med miljömål. Här ingår ett sektorsövergripande ansvar för miljömålsarbetet i frågor som rör fysisk planering och hushållning med mark och vatten.

Denna PM pekar på kopplingar mellan fysisk planering och miljömål, och skisserar insatser som kan stärka planeringen som miljöverktyg. En viktig utgångspunkt är Boverkets och Naturvårdsverkets arbete med projektet SAMS, ”Samhällsplanering med miljömål i Sverige”, som påbörjades 1997.

## **Bakgrund**

Propositionen 1997/98:145, ”Svenska miljömål”, beskriver kopplingar mellan miljömål och samhällsplanering. De nationella miljö-kvalitetsmålen ska, tillsammans med övriga nationella mål, vägleda fysisk planering och samhällsbyggande. I samhällsplaneringen bör statliga och kommunala myndigheter samverka över sektorsgränserna för att främja en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla. Denna samverkan bör utgå från att ekonomisk utveckling, social utveckling och skydd av miljön är sinsemellan beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling i vid mening.

Arbetet att utveckla metoder för en samhällsplanering inriktad på hållbar utveckling av våra städer och bebyggelsemiljöer bör intensifieras, bland annat när det gäller den översiktliga fysiska planeringen. Här bör Boverkets arbete medverka till ökad samordning med insatser för ökad social välfärd och med arbetet med Agenda 21. Boverket ska också, tillsammans med andra myndigheter på central och regional nivå, verka för bättre samspel mellan fysisk planering och arbetet med miljö- och hushållningsfrågor och regional utveckling.

Boverket överlämnade vid årsskiftet 1997/98 ett utvecklingsprogram, ”Nya perspektiv i fysisk planering”, till regeringen. Programmet, som behandlar utveckling av översiktsplaneringen i ovan beskrivna riktning, föreslår insatser på olika områden i ett inledande arbetsskede.

## Hur definieras miljömål?

---

### **Miljömål formuleras på alla nivåer**

De femton nationella miljö kvalitetsmålen som riksdagen antagit ska vägleda fysisk planering och samhällsbyggande. Myndigheter på central och regional nivå ska föreslå del- och sektorsmål med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen. Delmålen ska också antas av riksdagen.

I kommunerna bedrivs ett engagerat och fantasirikt miljöarbete inom ramen för Agenda 21. De nationella målen måste kunna anpassas till lokala förutsättningar, om de tillsammans med kommunens egna mål ska inspirera till ett effektivt miljöarbete. Länsstyrelserna har ansvar för att konkretisera de nationella målen på regional nivå. Länsstyrelserna ska också stödja kommunerna i den lokala anpassningen och följa upp hur de nationella miljömålen tas om hand lokalt.

### **Miljömålen anpassning till samhällsplaneringen**

Miljömål i samhällsplaneringen är inte något nytt på regional och lokal nivå. De nationella miljö kvalitetsmålen understryker nu att miljömålsarbetet berör alla nivåer och alla sektorer. Tanken är att de nationella miljömålen, efter nedbrytning till delmål och tillsammans med andra nationella mål, ska få genomslag i samhällsplaneringen. Därmed skärps också kraven på planeringen.

Delmålen för miljön bör hållas på ett ganska generellt plan, och utgå från vad miljön och människan tål. Miljömålen bör vägas mot andra nationella mål, t ex ekonomiska och sociala, i det praktiska planerings-arbetet. Avvägningen, som ju hör till planeringens främsta kännetecken, måste utgå från de speciella förutsättningar som råder i varje särskilt fall. Miljömålen bör därför göras tydliga och användbara i planerings- och beslutsprocesserna på olika nivåer. Om även andra nationella sektormål ges samma inriktning, kan samhällsplaneringen uttrycka väl underbyggda helhetsperspektiv.

## Fysisk planering som miljöverktyg

---

### **Miljöbalken kan inte ensam ta hand om miljömålen**

De nationella miljömålen har inte någon formell koppling till miljö-

balkens regler, även om balken betraktas som ett av de viktigaste instrumenten för att uppnå målen. För att effektivt nå miljömålen måste miljöbalken samverka med andra instrument, t ex fysisk planering. Att fysisk planering ofta kan vara ett verkningsfullt medel i miljöarbetet framgår t ex av sambanden mellan trafikmönster och bebyggelsestruktur.

Fysisk planering regleras i olika lagar, t ex PBL, Väglagen och Banlagen. Därvid ska miljöbalkens grundläggande bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, som egentligen syftar till att nå miljömål med koppling till markanvändningen, utgör en gemensam grund för planeringen.

Miljöbalken är i vissa avseenden projektinriktad. Projekt och verksamheter kan inte alltid analyseras ingående och förut-sättningslöst i ett bredare samhällsutvecklingsperspektiv. I den fysiska planeringen enligt PBL däremot formas utvecklingen av samhällsstrukturen som helhet, i processer som förutsätter initiativ och förankring inom lokalsamhällets egna domäner. Den fysiska planeringens betydelse i miljöarbetet betonas därför starkt i förarbetena till miljöbalken. Miljöbalken bör hantera projekt inom de gränser som en aktiv lokal fysisk planering stakat ut. Miljöbalken och plan- och bygglagen främjar, när de tillämpas tillsammans, de bästa helhetsresultaten i samhällsutvecklingen. Projekt- och helhetsperspektiv måste kombineras.

### **Vilka miljömål kan hanteras i fysisk planering?**

I SAMS-projektet konstateras att nästan alla de nationella miljö kvalitetsmålen har relevans för fysisk planering i högre eller lägre grad. Detta beror bl a på att många av målen har koppling till trafik, energi, natur och friluftsliv. Det finns en förväntan på att miljömålen kan anpassas till varierande förhållanden ute i kommunerna. Kommunerna behöver då diskutera vilka miljömål som särskilt lämpar sig att hantera i den fysiska planeringen, och prioritera mellan dem.

Boverket har i SAMS-projektet utvecklat en praktiskt användbar metod för att grovt bedöma om ett miljömål kan hanteras i fysisk planering. Miljöproblemet svårighetsgraderas längs ena axeln i ett ”fokus-diagram”. Möjligheten att påverka problemet med fysisk planering graderas längs andra axeln. Metoden är inte exakt. Däremot kan den, i en diskussion mellan människor med olika



kompetenser, åskådliggöra hur fysisk planering kan användas för att tackla miljöproblem - på ett sätt som både experter och lekmän kan förstå.

En förutsättning för att fysisk planering ska fungera som ett verkningsfullt verktyg för att uppnå miljömål är, att det aktuella miljöproblemets orsak och verkan har en tydlig knytning till en geografisk plats och till mark eller vattenanvändning eller bruk av naturresurser (freon i kylskåp kan tjäna som exempel på att alla miljöproblem inte hör hemma i fysisk planering). Områden som traditionellt behandlas i fysisk planering, och som ofta har stor betydelse för miljön, är t ex bebyggelseutveckling, trafik, transport, energi, industri, handel, friluftsliv, grönstruktur och vatten.

### **Fysisk planering är ett verktyg för att uppnå miljömål**

Miljömål kan alltså ofta hanteras i fysisk planering, men självfallet även på många andra sätt. Att välja metod är en fråga om resultat i relation till insats. Ofta gagnas miljöarbetet bäst när olika metoder kombineras. Fysisk planering ger främst resultat på lång och medellång sikt. Andra insatser kan ge snabbare resultat - men ofta till högre kostnad.

Samhället är till stor del redan byggt. Det skulle ta generationer att genomföra genomgripande förändringar i vår fysiska samhällsstruktur, en struktur som vuxit fram utan att namnvärt styras av medvetna miljömål. Av bebyggelsen förnyas kanske 1% varje år. Transportnäten finns där de finns, även om det periodvis satsas stort på ny infrastruktur. Över 90% av den befintliga bebyggelsen torde finnas kvar om 20-25 år. Generationsmålet 2020 bör ses i relation till detta - vilka förändringar kan genomföras inom en dryg tjugoårsperiod?

Förändringarna i den byggda samhällsstrukturen sker långsamt. Detta gör fysisk planering till ett slagkraftigt verktyg i miljöarbetet. De långsiktiga utvecklingsperspektiven i kommunernas översiktsplaner behövs. Små och stora förändringar ska kunna sättas in i ett större sammanhang, och passas in i en väl förankrad framtidsbild av kommunens utveckling mot ett hållbart samhälle.

Detaljplaner och områdesbestämmelser kan vara viktiga instrument för den lokala miljösituationen. De kan reglera markanvändningen på ett juridiskt bindande sätt. Detaljplanebestämmelser kan reglera

t ex högsta tillåtna värden för störningar. Enligt miljöbalken får tillstånd eller dispens i princip inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

En väsentlig uppgift i den fysiska planeringen är att skapa förståelse för vad en miljömässigt god förvaltning av natur- och kulturmiljön innebär. Hur kan den befintliga samhällsstrukturen påverkas och förändras så att miljöproblemen minskar? Hur kan naturmiljön vidareutvecklas så att miljömålen uppfylls? Detta är kanske planeringens viktigaste uppgift, eftersom de största samhällsresurserna läggs just på förvaltning.

### **Kommunens roll**

Om miljömålen ska få genomslag, måste de förankras väl hos lokalbefolkningen och hos aktörer inom olika sektorer. Här rymmer den fysiska planeringen, och då särskilt den kommunala översiktsplaneringen, stora möjligheter. Detta framhålls också i propositionen ”Svenska miljömål”:

*”Kommunerna har en viktig roll i miljöarbetet. Det är genom den kommunala planeringen som det blir möjligt att väga in lokala aspekter på markanvändningen, miljöfrågor och sociala förhållanden. På kommunal nivå finns förutsättningar att i samverkan mellan berörda parter finna praktiskt fungerande lösningar på de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktioner”. (sid 30)*

*”Som stöd för en miljöanpassad samhällsplanering bör de anpassade miljömålen åskådliggöras i kommunernas översiktsplanering”. (sid 172)*

Hur och i vilken omfattning miljömålen ska inlemmas i planeringen avgör kommunen själv. Kommunens vilja blir avgörande för miljöarbetets samspel med samhällsplaneringen. Här bör särskilt uppmärksammas frågan om hur kommunerna, med sina varierande resurs- och kompetensförutsättningar, kan bedriva en planering där miljömålen tas om hand på ett rimligt sätt. Det är även viktigt att analysera hur de kommunala miljö- och planeringskulturerna kan bringas till ett fruktbart samspel.

Kommunerna har alltså en nyckelroll i den fysiska planeringen. Frågan är hur naturliga kopplingar kan skapas mellan riksdagens ambitiösa vilja i miljöarbetet och de konkreta insatser som förväntas i kommuner och regioner. Det nationella miljömålsarbetet behöver knytas ihop med

det lokala Agenda 21-arbetet, så att kommunerna upplever det nivåövergripande miljömålssystemet som inspirerande och hanterbart.

### **Planeringen som smältdegel och arena**

Få områden inom samhällsarbetet har så starka lagkrav på öppenhet, åskådlighet och möjlighet för berörda och intresserade att utöva inflytande som den fysiska planeringen. Medborgare, fastighetsägare, organisationer, offentliga och enskilda aktörer har rätt till insyn. Alla kan bidra till planeringen med sina kunskaper och kräva besked om kommunens mål beträffande den framtida lokala livsmiljön. Dialogen skapar förståelse för sambanden mellan nationella intressen, regionala utvecklingsbehov och kommunens egna framtidsambitioner. Den fysiska planeringen kan bidra till att miljöproblemen tydliggörs, så att människors attityder och beteenden påverkas.

Aktörer, vars verksamhet påverkar miljön, behöver få insikt i den fysiska planeringens betydelse som miljöinstrument. Med pedagogiska exempel kan det visas att miljöbalken och plan- och bygglagen är ett samverkande system. Båda fordras för att nå ett gott resultat ur miljösynpunkt. Aktörerna återfinns främst inom trafik- och transportsektorn, energi- och värmesektorn, industrin, byggnads- och anläggningssektorn, handeln, jord- och skogsbruket, yrkesfisket, sjöfarten, turistnäringen, rennäringen, gruvnäringen och Försvarsmakten.

Allra viktigast bland aktörerna är kommunerna, med sitt grundläggande ansvar för användningen av mark och vatten och för naturresurshushållningen. Kommunens vilja att ta ansvar för befolkningens framtida livsmiljö kan avläsas i översiktsplanen enligt plan- och bygglagen.

## **Hur kan den fysiska planeringens betydelse för miljöutvecklingen förutses och följas upp?**

---

För att miljöfrågorna ska kunna hanteras på ett bra sätt i den fysiska planeringen måste kunskapen om miljön anpassas till planeringens villkor. Miljöproblemets innebörd och dess samband med den fysiska utvecklingen måste stå klart både för experten och lekmannen. Likaledes måste det klargöras hur en viss fysisk utformning kan bidra till att tillgodose ett miljömål.

Det går att följa upp hur en viss fysisk utformning faktiskt bidragit till en förbättrad miljösituation, och att utvärdera om den valda lösningen blev optimal. De som vill sätta sig in i frågorna före beslut har rätt att kräva åskådliga beskrivningar av planförslagets innebörd och konsekvenser. De har också rätt att i efterhand få besked om beslutet ledde i avsedd riktning. Att finna metoder för detta är det egentliga syftet med SAMS-projektet.

Konsekvensanalyser och -beskrivningar måste vidareutvecklas till praktiskt hanterbara, användbara och åskådliggörande instrument. Mot bakgrund av den demokratiska dimensionen i samhällsplaneringen ställer både plan- och bygglagen och miljöbalken krav på ”icke-tekniska” redovisningar som kan förstås av ”icke experter”.

Praktiskt hanterbara mått och indikatorer underlättar arbetet med att förutse och följa upp den faktiska utvecklingen på miljöområdet. I SAMS-projektet prövas planindikatorer, som i t ex översiktsplanarbetet kan ge vägledning om föreslagna åtgärder leder till att miljömålen uppnås.

En annan metod är den sk riktninganalysen. Där bedömer man översiktligt utifrån enkla allmängiltiga frågor, om ett förslag leder till uthållig utveckling eller om det förvärrar våra miljö- och samhällsproblem.

## Fysisk planering och de femton miljö-kvalitetsmålen

---

I miljömålsarbetet har Boverket diskuterat med de närmast berörda centrala verken om vilka instrument som kan bidra till att föreslagna delmål uppnås. Boverket har analyserat hur fysisk planering kan bidra till att uppnå delmål inom miljökvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”. Däremot har det hittills inte varit möjligt att mer ingående analysera hur fysisk planering kan stödja de övriga fjorton miljökvalitetsmålen. Principerna för fysisk planering som miljöverktyg som redovisas nedan, bör i många fall kunna gälla även för andra miljökvalitetsmål än ”God bebyggd miljö”.

### **Miljökvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”**

”God bebyggd miljö” är ett centralt mål för samhällsplaneringen och förutsätter samspel mellan olika samhällssektorer och aktörer. I arbetet för att nå detta mål bedöms den kommunala översiktliga planeringen som särskilt viktig, och i vissa fall avgörande (utom vad avser inomhusmiljöfrågorna).

För att precisera fyra av de föreslagna delmålen inom ”God bebyggd miljö” får den kommunala översiktsplanen avgörande betydelse:

- *Delmål 1.* En ändamålsenlig bebyggelse- och trafikstruktur utvecklas
- *Delmål 2.* Kulturhistoriska och estetiska värden tas tillvara och förstärks
- *Delmål 3.* Biologisk mångfald och grön- och vattenområden i tätorter utvecklas
- *Delmål 6.* Samhällets material-, energi- och vattenkretslopp är effektiva och långsiktigt hållbara  
b) Vattenförsörjningen är långsiktigt hållbar och tryggad.

Dessa delmål har starka samband med lokala och regionala förhållanden, mark- och vattenanvändningen och utvecklingen av fysiska strukturer i övrigt. Målen låter sig därför bäst beskrivas direkt i översiktsplanen - jämför med hur riksintressen enligt 4 kap miljöbalken (de geografiska bestämmelserna) bör hanteras. För att uppnå målen krävs ofta samarbete mellan kommuner och län.

Andra delmål inom ”God bebyggd miljö” kan preciseras genom att långsiktiga strukturella och areella mål läggs fast i olika sektorsprogram. Sådana program är ofta viktiga strategiska dokument, och ingår normalt i planeringsunderlaget för översiktsplanen. I översiktsplaneringen kan sektoriellt preciserade mål fortlöpande analyseras, sammanvägas och integreras, till en lämplig uppsättning strategiska mål som gagnar ett samlat utvecklingsperspektiv. Det gäller:

- *Delmål 5.* Boende- och fritidsmiljön, utom- och inomhus, uppfyller höga krav på frihet från buller, tillgång till solljus och ren luft

a) Bullret i den byggda miljön understiger gällande riktvärden både vad avser befintliga och nya bostäder

- *Delmål 6.* Samhällets material-, energi- och vattenkretslopp är effektiva och långsiktigt hållbara
  - a) Förbrukningen av naturgrus år 2020 är högst 3 miljoner ton per år och andelen återanvänt material är minst 25% av ballastkonsumtionen
  - b) Vattenförsörjningen är långsiktigt hållbar och tryggad.

Hantering av övriga föreslagna delmål inom ”God bebyggd miljö”.

- *Delmål 4* Förorenade områden är identifierade, undersökta och vid behov åtgärdade till år 2020
- *Delmål 5 c)* Människor utsätts inte för höga radonhalter i inomhusluft och dricksvatten
- *Delmål 6 c)* Energiförbrukningen i byggbeståndet är till år 2050 50 % mindre jämfört med 1995

För dessa mål kan översiktsplanen ange var bebyggelse inte kan eller bör lokaliseras. För energimålet kan kommunen uttrycka mål beträffande förnybar energi, t. ex. hur biobränsle skulle kunna utnyttjas för uppvärmning. Översiktsplanen kan ange lämpliga områden för odling av energigrödor.

### **Miljö kvalitetsmålen 1-15 utom 11 ”God bebyggd miljö”**

Vid en genomgång av de rapporter som innehåller de ovan nämnda miljö kvalitetsmålen har bedömningar gjorts att fysisk planering är betydelsefull (viktig) för att uppnå 6 av dessa mål. Det gäller ”Frisk luft”, ”Grundvatten av god kvalitet”, ”Levande sjöar och vattendrag”, ”Hav i balans”, ”Levande kust och skärgård” samt ”Storslagen fjällmiljö”. Oftast är detta inte närmare utvecklat. För ytterligare två mål nämns fysisk planering vilket gäller ”Myllrande våtmarker” och ”Ingen övergödning”.

Utöver den fysiska planeringen på kommunal nivå anges behov av en regional planering för att uppnå ”Frisk luft”, ”Grundvatten av god kvalitet”, ”Myllrande våtmarker” ”Hav i balans” samt ”Levande kust och skärgård”. Vad avser trafikfrågorna anges under ”Frisk luft” även behovet av ett internationellt arbete för att få en effektivare planering av transportinfrastrukturen.

Frågor som bedöms viktiga att lösa i fysisk planering är främst följande:

- att skapa mindre behov av och effektivare transporter
- att identifiera och skydda geologiska avlagringar för att skydda grundvatten
- att verka sektorssamordnande för att klara god vattenkvalitet
- att skydda områden av riksintresse för naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv vad avser våtmarker
- att hantera konflikter mellan vindkraft och andra intressen
- att hantera bullerproblemen
- att minska och förebygga närsalttillförseln till vatten samt att skydda storslagen fjällmiljö och ge förutsättningar för en hållbar turism.

Beträffande motstående intressen kan noteras att konflikter som rör mark- och vattenanvändning är lite utvecklade. Det gäller t ex transportfrågor och de andra exploateringsintressen som anges i miljöbalkens 3 kap och som rör mark- och vattenanvändning. Även möjligheter att nå önskade långsiktiga strukturer t ex för att länka ihop nationellt, regionalt och lokalt vägnät och bannät är lite utvecklat.

Möjligheterna för kommunerna och medborgarna till inflytande och delaktighet över mark- och vattenanvändningen berörs i liten utsträckning.

### **Den fysiska planeringens processer möjliggör dialog och delaktighet**

För att nå bra samlade lösningar i miljöarbetet krävs att samspelet fungerar mellan olika nivåer i samhället. Lokala önskemål ska vägas samman med regionala (mellankommunala) och nationella önskemål. Här är de kommunala planeringsprocesserna väsentliga, med sina inslag av tidig dialog med berörda regionala och nationella myndigheter.

Länsstyrelsen ska samlat företråda de statliga intressena i den fysiska planeringen. Därför är regionala sektoriella planeringsunderlag (program, målsättningar) särskilt viktiga för de delmål inom "God bebyggd miljö" som handlar om trafikstruktur, förorenade områden, materialförsörjning och vatten- och energiförsörjning. Koppling och sammanvägning av strukturella frågor på lokal, regional och nationell nivå har stor betydelse för en hållbar utveckling. Stambanan ska t ex vara attraktiv även för regional persontrafik.

Planeringsprocessen ska ge medborgare och andra berörda möjlighet att vara delaktiga i utvecklingen av en "God bebyggd miljö". För att få till stånd verklig delaktighet krävs både kompetens och en aktiv hållning från kommunens sida. För hållbar utveckling av tätorternas komplexa miljöer måste sociala, ekonomiska och kulturella frågor behandlas sida vid sida med miljöfrågorna. Medborgarnas uppgift är ytterst att vara med och forma egna livsmiljöer med stor mångfald. Människors delaktighet i utveckling av den egna livsmiljön är en förutsättning, för att målet "God bebyggd miljö" ska kunna uppnås. Planeringsprocessen erbjuder möjligheten.

#### **Den fysiska planeringen som informationskälla och kunskapsförmedlare**

Översiktsplanen är på många håll ett centralt strategiskt dokument som ger uttryck för en samlad vision över kommunens framtid. Åskådlighetskraven innebär att planens innebörd och konsekvenser ska vara lätta att förstå.

Översiktsplanen ska redovisa de miljö- och riskfaktorer som kommunen anser ska beaktas. Planen ska även redovisa hur kommunen tagit ställning till de allmänna intressen som anges i plan- och bygglagen samt i 3 och 4 kap i miljöbalken. För kommunen finns det alltså både krav och möjligheter att behandla delmålen för "God bebyggd miljö" i översiktsplanen.

Den fysiska planeringen är viktig både som kunskapskälla och riktningvisare. Planerna är t ex viktiga underlag för beslut i kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar, eller hos exploatörer och enskilda som går i byggtankar. Planerna berättar om hur ett område berörs av allmänna intressen, miljö- och riskfrågor och samhällsfunktioner, till nytta för t ex arbetet med sektoriella projekt.



Planeringen kan ge allmänheten bra information om väsentliga miljöförhållanden i den egna kommunen.

Kommunfullmäktige ska pröva översiktsplanens aktualitet minst en gång per mandatperiod. Detta ger ett tydligt tillfälle att fortlöpande ta vara på ny kunskap som byggs upp inom olika sektorer, att sätta in den i ett helhetsperspektiv samt att förmedla ny kunskap mellan sektorer och beslutsnivåer. Detta är inte minst betydelsefullt inom det komplexa området ”God bebyggd miljö”.

## Slutsatser och förslag till utveckling

Utvecklingsarbete fordras om miljömålen, tillsammans med mål för t ex ekonomisk och social utveckling, ska kunna hanteras på ett meningsfullt sätt i den fysiska planeringen, och i samhällsplaneringen i vidare mening. Ur praktiskt verksamma lokala planerare och politikers synvinkel, men även sett från mer centrala utblickspunkter, bör följande insatser ingå i ett utvecklingsarbete:

### **Miljömål och fysisk planering**

- Analysera den fysiska planeringens relevans för delmål knutna till andra miljö kvalitetsmål än ”God bebyggd miljö”
- Förmedla exempel på knytningar mellan miljömål och fysisk planering i kommunernas lokala miljöarbete (t ex i Agenda 21, miljöprogram eller miljöstrategier)
- Förmedla exempel på hur fysisk planering kan användas för att främja miljömål i olika typer av områden och i olika situationer (t ex exploatering/förvaltning)
- Förmedla exempel på hur fysisk planering använts som miljöverktyg i lokala projekt inom ramen för lokala investeringsprogram.
- Följ miljömålsarbetet och dess anpassning på regional och lokal nivå, och förmedla exempel på mål som är väl anpassade till planeringens villkor.
- Diskutera insatser för att utveckla metoder för planering med en samlad syn på hållbar utveckling, d v s där miljömål samspelar med mål för ekonomisk, kulturell och social hållbarhet.

- Studera hur övergripande miljömål kan integreras i planeringen på lokal nivå. Beakta särskilt hur arbetet kan anpassas till varierande resurs- och kompetensförutsättningar i kommunerna, och hur olika kulturer inom planerings- och miljösektorerna kan fås att samfundera på ett fruktbart sätt.

### **Miljöbalken och plan- och bygglagen - ett samverkande system**

- Utbilda och informera om miljöarbetets samverkande lag-system. Målgrupper är beslutsfattare, planerare och aktörer inom olika samhällssektorer och på olika samhällsnivåer.

### **Planeringsprocesser och -metoder**

- Sammanställ erfarenheter och goda exempel på effektiva sektorövergripande planeringsprocesser.
- Vidareutveckla praktiskt användbara metoder för breda konsekvensanalyser
- Utveckla praktiskt användbara uppföljnings- och utvärderingsmetoder

### **Kunskapsförsörjning**

- Studera hur kunskaps- och planeringsunderlag (regionala miljö- och hushållningsprogram, materialförsörjningsprogram, vattenhushållningsprogram, regionala grönstrukturprogram etc) kan bidra till att stimulera en bra behandling av miljöfrågor i den fysiska planeringen

I det ovan skisserade utvecklingsarbetet har Boverket en central roll, men behöver även samarbeta framför allt med Svenska Kommunförbundet, kommuner, länsstyrelser och berörda centrala verk. Boverket har till viss del förutsett insatsbehovet i utvecklingsprogrammet "Nya perspektiv i fysisk planering", som överlämnades till regeringen i januari 1999.