

Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet  
Fysisk planering och  
hushållning med mark  
och vatten samt byggnader

Boverket oktober 2003

Titel: Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader

Utgivare: Boverket oktober 2003

Upplaga: 1

Antal: 1 000

Tryck: Danagårds grafiska, Ödeshög 2003

ISBN: 91-7147-758-6

Sökord: miljömål, nationella miljö kvalitetsmål, mark, vatten, bebyggd miljö, fysisk planering, strategisk planering, översiktsplanering, hållbar utveckling, plan- och bygglagen, PBL, miljöbalken, förslag, analyser, utvärderingar.

Diarienummer: 2081-2531/2002

Omslag foto: Anders Abrahamsson

Publikationen finns som pdf på Boverkets webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se) men kan även beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)

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

© Boverket 2003

# Förord

Regeringen har utsett Boverket till ansvarig myndighet för miljö-  
målsfrågan Fysisk planering och hushållning med mark och vatten  
samt byggnader. I ansvaret ingår bland annat att medverka i den för-  
djupade utvärdering av arbetet för att uppnå miljömålen som Miljö-  
målsrådet vart fjärde år ska redovisa till regeringen. Denna rapport  
är det ena av Boverkets bidrag till denna utvärdering. Syftet med  
denna redovisning är att bedöma möjligheterna till en hållbar hante-  
ring av mark och vatten samt byggnader och fysiska resurser kopp-  
lade till dessa. Ändamålet är vidare att visa på vilka möjligheter fysisk  
planering har att underlätta en hållbar resursanvändning, samt att  
föreslå förändringar.

I denna första fördjupade utvärdering av miljömålsfrågan Fysisk  
planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader har  
vi gjort följande avgränsningar: Vi tar främst upp fysisk planering  
enligt plan- och bygglagen. Vi har sett på naturresurshushållning  
enligt miljöbalken och plan- och bygglagen och vi har hållit oss till  
svenska förutsättningar. Innebörden av "samt byggnader" är endast  
översiktligt behandlad. Ansvarsfördelning, använt underlagsmaterial  
samt vilka som deltagit i arbetet redovisas i bilaga 1.

I det fortsatta arbetet med miljömålsfrågan avser vi att utvidga  
begreppet fysisk planering till att omfatta andra lagar, regler och  
andra styrmedel som till exempel infrastrukturplanering. Vi kommer  
att sträva efter att få fram underlag för att kunna utvärdera den  
miljöanpassade fysiska planeringens konsekvenser och effekter i  
verkligheten och ta fram metoder för detta. Begreppet "samt bygg-  
nader" ska vidareutvecklas. Tillsammans med framförallt Natur-  
vårdsverket kommer vi att samordna denna miljömålsfråga med  
strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Slut-  
ligen vill vi bygga upp en dialog med kommuner, Svenska Kommun-  
förbundet och de centrala verken.

Boverket har också ansvaret för miljö kvalitetsmålet God bebyggd  
miljö. En fördjupad utvärdering av detta mål presenteras i en separat  
rapport.

Karlskrona oktober 2003

*Ines Uusmann*  
generaldirektör



# Innehåll

Sammanfattning .....	7
Slutsatser .....	7
Inledning .....	11
Drivkrafter och förutsättningar .....	13
Naturresurshantering i lagstiftningen .....	18
Den fysiska planeringen som miljöinstrument .....	20
Frisk luft .....	24
Bara naturlig förurning .....	25
Levande skogar .....	26
Ett rikt odlingslandskap .....	26
Några övriga miljö kvalitetsmål .....	27
Konsekvenser för de fem grundläggande värdena .....	28
Åtgärder för att öka miljöfrågornas betydelse i planeringen och i förvaltningen av byggnader .....	30
Finns behov av ytterligare åtgärder? .....	35
Kommer den fysiska planeringens betydelse att öka? .....	35
Vad behövs för att kunna hantera våra resurser hållbart? .....	37
Positiva exempel .....	40
Negativa exempel .....	42
Behov av samverkan .....	42
Behov av utvecklingsarbete .....	43
Utveckling av uppföljningssystemet .....	44
Slutsatser och förslag .....	45
Referenser .....	47
Bilaga 1 Hur arbetet med den fördjupade utvärderingen genomförts	49



# Sammanfattning

## Slutsatser

### **De naturliga systemen måste skyddas i lagstiftningen**

Naturresursbegreppet i lagstiftningen bör ses över så att också de grundläggande naturliga systemen omfattas av skydd. God hus-hållning eller långsiktigt hållbar definieras inte heller på ett entydigt sätt.

### **Den regionala planeringsnivån behöver utvecklas**

Den regionala planeringsnivån blir allt viktigare för att lösa strukturfrågor på miljö- och resursmässigt bästa sätt. Användbara regionala planeringsinstrument behöver utvecklas eftersom många frågor måste samordnas över större områden. Det behövs också en samlad erfarenhetsåterföring i landet och en fortsatt utveckling av metoder för regionala initiativ.

### **Kopplingen mellan miljöbalken och fysisk planering behöver förtydligas och miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken och i planeringen samordnas.**

Planeringsunderlagen och metoderna för den fysiska planeringen behöver utvecklas bland annat med avseende på:

- riksintressena och natura 2000-områdena och deras behandling,
- konsekvensanalyser av planer,
- de grundläggande värdena, särskilt hälsorelaterade miljöaspekter, samt
- förvaltningen av den byggda miljön.

### **Kvaliteten på och användningen av strategisk planering måste bli jämnare**

Både kvaliteten på och användningen av fysiska planer som strategiska miljöinstrument varierar kraftigt mellan kommunerna. Många kommuner utvecklar sin planering så att förutsättningarna för att bygga hållbara samhällen ökar, medan andra väljer att sätta exploatering och ekonomiska intressen i första rummet.

### **Politisk vilja, kunskap och resurser behövs för att öka miljöaspekternas tyngd**

Åtgärder för att öka miljöfrågornas betydelse i planeringen pågår på alla nivåer från EU till kommunerna. Men för att miljöaspekter ska väga lika tungt som andra intressen när man fattar beslut krävs politisk vilja. Dessutom behövs kunskap och bra underlag om vilka naturresurser och andra resurser som finns, men såväl tillgången och tillgängligheten till data är ofta dålig. Det saknas också generella regler för intresseavvägningar och lämplighetsbedömningar när olika intressen konkurrerar om samma mark- eller vattenområde. Resurserna för planering har minskat på många håll, vilket innebär minskade möjligheter att använda planeringen som verktyg i miljöarbetet.

**Dataunderlag och utvärderingsmetoder måste utvecklas vidare**

Eftersom få planer där miljö kvalitetsmålen tas upp har hunnit bli realiserade är det ännu för tidigt att utvärdera större effekter i verkligheten av sådan planering. För att kunna följa upp och utvärdera den fysiska planeringen som miljöinstrument samt hur hushållningen med mark och vatten samt byggnader stärks behöver dataunderlag, datainsamling och indikatorer utvecklas vidare och till detta behövs resurser.

**Andra styrmedel är också viktiga för att realisera hållbar utveckling**

Utformningen av den fysiska strukturen är inte det enda medlet för att nå en ökad hållbarhet. Andra styrmedel och incitament är avgörande för möjligheterna till förverkligande.

Viktiga drivkrafter som ställer nya och ökade krav på den fysiska planeringen och användningen av mark och vatten och den byggda miljön är omvärldsförändringar och nya krav som ökad hållbarhet, nya livsstilar och värderingar, förändrat näringsliv och service och ökade transporter av både människor och gods. Vidare flyttar många från vissa regioner till några få och också inom en region, från dess periferi till närmare regioncentrum. Vi har en åldrande befolkning och ett ökande antal små hushåll. Slutligen har exploatörer ett större inflytande på exploateringsprocessen.

Miljöbalken tillsammans med PBL är kraftfulla verktyg för att hantera vissa naturresurser på ett ur miljösynpunkt riktigt sätt. De resurser som pekats ut i lagstiftningen är höga naturmiljö- och kulturmiljövärden, landskapsrum och en rad lagerresurser. Å andra sidan skyddas naturliga system eller de egenskaper i systemen som producerar dessa värden dåligt eller inte alls. Inte heller definieras vad som menas med god hushållning eller långsiktigt hållbar på ett entydigt sätt.

Med fysisk planering kan man lokalisera och utforma fysiska strukturer och bebyggelse så att resursanvändningen effektiviseras, utsläpp och belastning minimeras och människors hälsa främjas samt förutsättningar för olika förändringar skapas. Man kan identifiera områden som ska bevaras, behöver skyddas eller som människor och djur behöver skyddas mot samt ställa krav och ange regler. Men för att planeringen ska kunna fungera som ett effektivt miljöinstrument fordras kunskap om hur fysiska resurser kan främja hållbar utveckling, tillgång till planeringsanpassad kunskap om miljöfrågor, kulturmiljöaspekter och om planeringens betydelse för hälsan.

Därutöver behövs ett brett samarbete mellan alla aktörer. För att nå de effekter som är önskvärda krävs konstruktiv samverkan mellan olika beslutsnivåer i samhället och ett förbättrat samspel mellan planering och andra styrmedel.

Det viktigaste planeringsinstrumentet är den kommunala översiktsplanen. I denna ska användningen av alla mark- och vattenom-



råden tas upp, vilket innebär att genom strategiska val kan planen och dess genomförande få att gynna alla de fem grundläggande värdena. Skyddet av naturvärden bedömer länsstyrelserna vara förhållandevis goda medan kulturmiljövärden som inte är av riksintresse ofta skulle behöva ett bättre skydd. Miljökvalitetsnormerna har ännu inte fått genomslag vare sig i verkligheten eller i planprocessen och därmed har de ännu inte fått någon större betydelse för människors hälsa.

Den fysiska planeringen som miljöverktyg har fått en viktigare roll under senare år och de flesta länsstyrelserna anser att miljöbalkens införande har inneburit att miljöfrågorna i allt högre grad integreras i planeringsprocessen. PBL och miljöbalken är inte bra instrument att utifrån miljöaspekter i ett nationellt perspektiv lokalisera anläggningar och verksamheter. Det är oftast ekonomiska incitament och förutsättningar som branschsamverkan som styr verksamhetsetableringar till vissa områden. Det medför att motivationen för fysisk planering runt om i landet varierar, eftersom den regionala utvecklingen av befolkning och näringsliv är mycket olika. Dessutom har många kommuners planeringsresurser krympt under 90-talet. Flera länsstyrelser, särskilt i Norrlandslänen, menar att infrastrukturplaneringen som genomförs av trafikverken under de senaste åren har präglats av en ökad miljöhänsyn.

I många kommuner har fysisk planering fungerat bra för att uppnå olika miljömål och god hushållning i frågor som rör alternativ energi, främst etablering av vindkraft, lokalt omhändertagande av avloppsvatten, samt, i några kommuner i Skåne, utveckling av grönområden och naturvärden vid tätortsexpansion. Det finns också flera goda exempel på bebyggelseutveckling i kulturmiljöområden. I dessa har kulturmiljön och dess intressen fått vara vägledande och tongivande vid exploateringen. Några av de kommuner som medverkade i SAMS-projektet arbetar vidare med möjligheterna att med översiktsplanen som en viktig del utveckla sina kommuner i mer hållbar riktning.

Ökad konkurrens om marken i vissa regioner kan innebära hot mot värdefulla kultur-, natur- och rekreationsområden. Vid exploatering och möjligheter till ökad sysselsättning väger miljöaspekterna ofta lätt i den kommunala beslutsprocessen. Även i kommuner med ett starkt miljöengagemang kommer ekonomisk tillväxt i första hand. Flera länsstyrelser pekar på externetablering av handel som ett problem där miljöaspekterna väger lätt och fysisk planering inte räckt till som verktyg. Vid vägbyggen är det ofta så att den ökade tillgängligheten anses vara viktigare än de miljöproblem som en ökad vägtrafik sannolikt kommer att alstra.

Tidigare har översiktplaneringen till stor del förknippats med utbyggnad av våra tätorter. Detta har förändrats. Den främsta uppgiften på senare år för den översiktliga planeringen har blivit att medverka till att de förändringar som görs främjar en god livsmiljö. Det har också blivit en ökad tyngd på förvaltning, återanvändning och utveckling av de resurser som redan finns i samhället. En be-

gränsning är dock att översiktsplanen inte är bindande, så alla förslag måste säkras med hjälp av andra instrument som till exempel detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Åtgärder genomförs på flera plan för att öka miljöfrågornas betydelse i planeringen och optimera resursanvändningen. Miljööverväganden i planer ska förbättras genom Europaparlamentets och Rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Dessutom ges särskilda regler för hanteringen av vattenresurserna i EGs ramdirektiv för vatten. Detta syftar till att skydda vattenkvaliteten och ekosystemen i vattnen och att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen. Direktivet börjar gälla 2004. Länsstyrelserna är i full gång med att regionalisera miljö kvalitetsmålen och ett antal kommuner utgår från miljö kvalitetsmålen eller tidigare miljömål i sina översiktsplaner. Svenska kommunförbundet är på gång att arbeta med utveckling av översiktsplaneringen till ett bredare utvecklingsinstrument med ökat samarbete över kommungränser. Boverket initierar och deltar i projekt och ger ut metodböcker syfte att behandla miljöfrågorna integrerat med andra utvecklingsaspekter. Boverket och Naturvårdsverket har genomfört ett gemensamt projekt SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige. Syftet med projektet var att utveckla metoder för att behandla miljömål i samhällsplaneringen. På nationell nivå har PBL-kommittén bland annat i uppdrag att se över hur PBL behöver förändras för att underlätta arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. Genom Bygga-bo-dialogen samarbetar företag i bygg- och förvaltningsbranschen och kommuner med regeringen för att vidta konkreta åtgärder för en hållbar utveckling inom bygg- och fastighetssektorn.

Flera kommuner anser att länsstyrelserna borde ta ett större ansvar för samordning inom och mellan regioner framförallt i frågor som rör infrastruktur och miljö och i viss mån också större exploateringar, samt att de centrala miljömålsmyndigheterna bör utveckla direkta kontakter med kommunerna.

För att kunna nå miljömålen krävs att alla medverkar på bästa sätt. I kommunernas planeringsarbete finns flera exempel på nya angreppssätt för att ta till vara kommuninvånarnas åsikter och engagemang, men förändringar som mer genomgripande leder till minskad resursanvändning och lägre utsläpp kommer att kräva mycket kraftiga incitament och styrmedel för att kunna förverkligas. Utformningen av den fysiska strukturen är inte det enda medlet för att nå en ökad hållbarhet.

Eftersom få planer har hunnit bli realiserade är det ännu för tidigt att utvärdera större effekter i verkligheten av planering med miljöhänsyn. Mycket dataunderlag som behövs för att kunna följa den fysiska planeringens betydelse för att nå miljö kvalitetsmålen och förbättra hushållningen med mark och vatten samt byggnader saknas också, liksom indikatorer för att kunna bedöma utvecklingen. Både datafångsten och indikatorer behöver utvecklas och till det behövs resurser.

# Inledning

Fysisk planering är ett verktyg för att kunna använda våra mark- och vattenresurser och den byggda miljön på bästa sätt och så att den negativa påverkan på människors hälsa och den omgivande natur- och kulturmiljön blir så liten som möjligt. Det är ett styrmedel som innefattar den planering som i första hand görs av kommuner, men även av andra. Kommunikationsverken till exempel planerar för utbyggnad av väg och järnvägsnätet. Planering kan ske på olika geografiska nivåer som central, regional och lokal nivå.

Fysisk planering ska främja en hållbar utveckling. Ekologiskt hållbar utveckling är en nödvändig del men inte den enda. Samhället formulerar också andra mål. Dessa finns på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Förutom ekologisk hållbarhet ska också aspekter på ekonomisk, social och kulturell hållbarhet vägas in i bedömningen. Dessa aspekter är sinsemellan beroende och ömsesidigt förstärkande förutsättningar för hållbar utveckling.

Att bygga upp hållbara samhällen är beroende av hur robust den fysiska strukturen kan utformas. Men det handlar också om att planera och förvalta bebyggelse, mark och infrastruktur på ett sådant sätt att resurshushållningen blir bättre och miljöbelastningen minskar.

Ett varsamt brukande av naturresurser så att resursbasen inte förstörs är grundläggande för människans fortlevnad. Hushållning innebär att nyttja de areella och fysiska resurserna till det de är bäst lämpade för. Långsiktiga intressen ska väga tyngre än kortsiktiga. Vi har alla ett ansvar för att hålla användningen av resurser på en rimlig nivå. Plan- och bygglagen, PBL, och Miljöbalken, MB, anger att sådan markanvändning som medför en från allmän synpunkt god hushållning ska ges företräde. God hushållning med mark och vatten grundas bland annat på miljöbalkens hushållningsbestämmelser och på plan- och bygglagens bestämmelser om intresseavvägningar vid planläggning och lokalisering av bebyggelse m.m. I stort sett alla andra naturresurser är kopplade till mark och vatten på ett eller

annat sätt. Naturens resurser kan delas in i fyra kategorier:

- A. Resurser man använder direkt såsom råvaror, produkter (lagerresurser, avkastning/skörd).
- B. Resurser som är resultat av och flödar genom naturliga system t.ex. rent vatten, ren luft.
- C. Resurser som används aktivt/manipuleras för att få fram en viss avkastning t ex jord- och skogsbruksmark.
- D. Naturliga processer eller system som producerar resurser eller som har renande förmåga, t ex hydrosystemet, atmosfären, ekosystem av olika storlek och beskaffenhet.

Denna indelning omfattar också de naturliga systemens förmåga till aktiv produktion eller bearbetning, omvandling eller tillståndsförändring av produkter. Denna förmåga är mycket viktig för att upprätthålla möjligheterna till liv på vår planet. De viktigaste processerna bidrar till att utjämna och fördela energiinstrålningen, att upprätthålla jordarnas produktionsförmåga samt att reglera vattnets kretslopp.

Detta naturresursbegrepp är mer heltäckande än det gängse som oftast bara omfattar resurser från kategorierna A och C. Nyttjandet av A (och C)-resurserna ger effekter på B, C och D som ofta är negativa. God hushållning innebär att resurser ska nyttjas optimalt men inte överutnyttjas, hur man gör detta beror på typen av resurs. För förnyelsebara resurser och skördar gäller det att se till att resursbasen inte förstörs så att återväxten hindras. Lagerresurser ska nyttjas med måtta och till det de bäst behövs. Vissa resurser bör inte användas alls eftersom användningen kan ha negativa effekter på omgivningen, för vår hälsa osv.

Byggnader är en fysisk resurs skapad av oss människor. Hanteringen av resursen byggnader kan belysas ur två aspekter dels hela bebyggelsemiljön, dels själva byggnaderna. I det sistnämnda fallet är god hushållning i princip detsamma som god fastighetsförvaltning. För att bibehålla och utveckla bebyggelsemiljön i positiv riktning krävs kunskap om miljö-, kultur- och hälsofrågor samt en strategisk planering.

## Drivkrafter och förutsättningar

Viktiga drivkrafter som ställer nya och ökade krav på den fysiska planeringen och användningen av mark och vatten och den byggda miljön är:

- Omvärldsförändringar och nya krav som ökad hållbarhet
- Förändrat näringsliv och service
- Ökade transporter av både människor och gods
- Befolkningsomflyttningar från vissa regioner till några få och också inom en region från dess periferi till närmare regioncentrum
- En åldrande befolkning och ett ökande antal små hushåll
- Nya livsstilar och värderingar
- Exploatörer har ett större inflytande på exploateringsprocessen

Omvärldsförändringar och nya tendenser i samhällsutvecklingen påverkar samhällsplaneringen. Det gäller bland annat mål och strategier för hållbar utveckling. Målen för olika politikområden är sammanvävda och ömsesidigt beroende av varandra. Det gäller särskilt stadssystemet och transporterna och dessas förhållande till regionerna, de globala sammanhangen och samhällsutvecklingen i stort. Men också kultur, utbildning och sociala förhållanden samt näringslivsutveckling är mer eller mindre beroende av varandra och av bebyggelseutvecklingen.

Globaliseringen innebär – tillsammans med informationsteknologin och kunskapssamhället samt minskade hinder för internationell företagsamhet – många fördelar för den regionala utvecklingen och för landet som helhet. En utveckling av framtidsbranscher är på samma sätt som basnäringarna tidigare varit en grund för utveckling av välståndet. Det innebär fördelar för det övriga näringslivet i form av ökat underlag för företagservice och privata tjänster. För företagslokaliseringar framhålls att lokal utveckling och god servicenivå samt framför allt attraktivare livsmiljöer spelar stor roll.

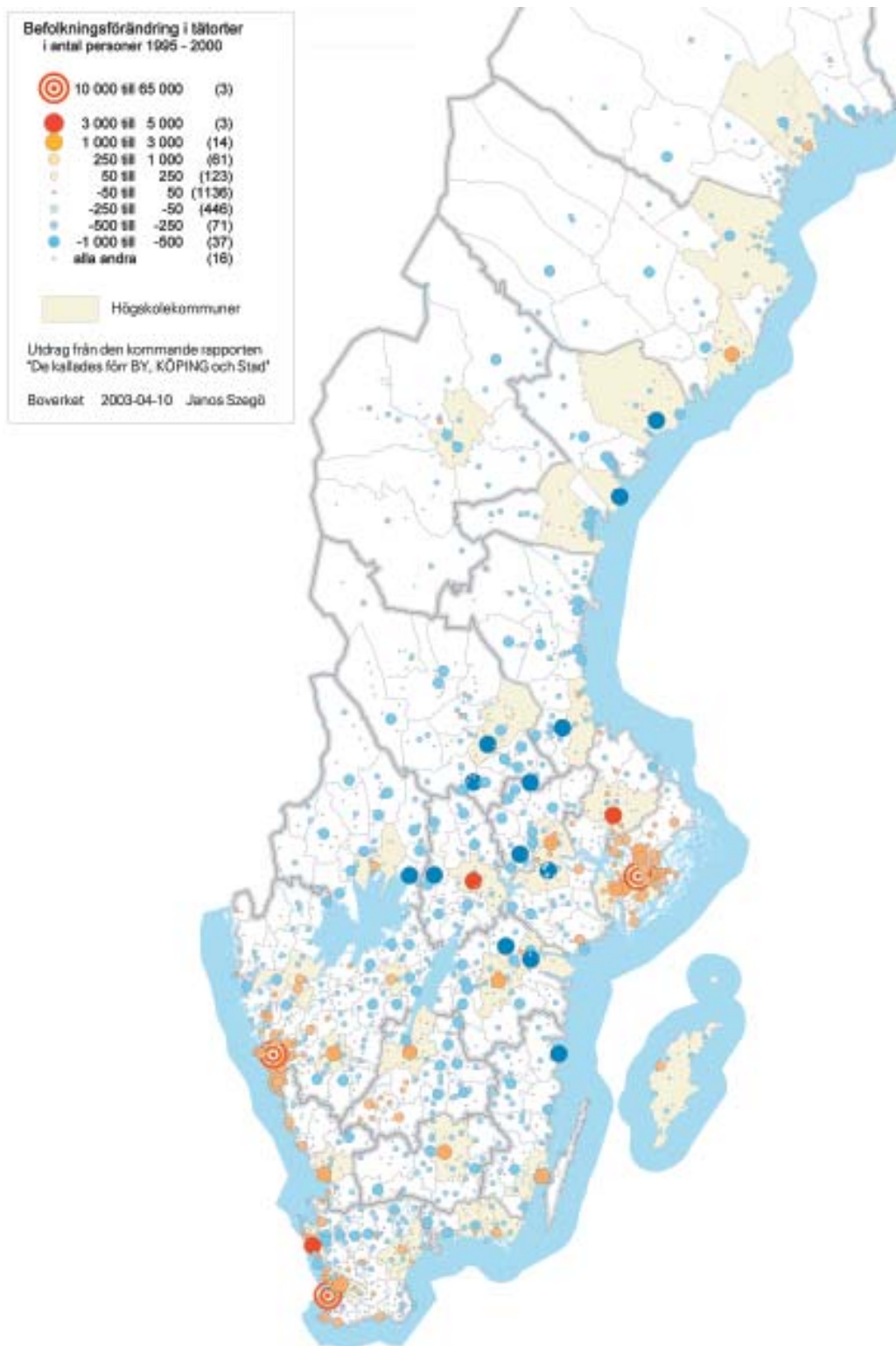
Gamla etablerade näringar försvinner och nya måste utvecklas. Ett enskilt land eller en region måste ständigt arbeta för att befästa gamla och vinna nya konkurrensfördelar. Till bilden hör också en allt snabbare teknisk utveckling med nya krav på näringslivets flexibilitet samt på människornas kunskap och kompetens. Företagskulturen är på väg att förändras, bland annat i miljövänlig riktning, och utvecklingen drivs mot mer hållbara tillverkningsmetoder, produkter och tjänster, vilket anses öka konkurrenskraften. Förändringarna påverkar näringslivets och serviceverksamheternas struktur och organisation och blir en utmaning för den lokala sysselsättningen och livsformerna. Det gäller att finna en balans mellan omvärldsförändringarnas negativa konsekvenser och de fördelar det innebär att vinna i konkurrenskraft, ekonomisk styrka, hög innovationsnivå och allmän attraktivitet.

Person- och godstrafiken inom Europa har ökat starkt under de senaste årtiondena. Den ekonomiska tillväxten leder till ett fortsatt ökat behov av rörlighet. Dessutom kommer EUs utvidgning att föra med sig en explosionsartad ökning av trafikflödena i de nya medlemsstaterna, särskilt i gränsområdena. Transportarbetet beräknas öka med en tredjedel och därför bör fordonens teknik förändras så att målen för utsläpp av klimatgaser och luftföroreningar kan uppnås. Även vid en sådan teknikutveckling kommer problem som barriäreffekter och trängsel att finnas kvar framförallt i storstadsregionerna.

Bebyggelseutvecklingen har sedan femtiotalet inneburit en utglesning av stadsbygden och en uppdelning av dess funktioner på olika områden. Areal- och befolkningsutvecklingen i knappt 50 orter i mellan och södra Sverige mellan åren 1960 och 2000 visas i figur 1, nästa sida. Storstädernas expansion och befolkningstillväxt har betytt att bebyggelsen spritts på stora ytor i utkanten av städerna. Detta har medfört ett ökat transportbehov och ensidiga boendemiljöer med stora brister.



**Figur 1.** Tätorters befolknings- och arealutveckling 1960–2000, mätt i relativa tal. Varje tätort representeras av två cirkeldiagram, där varje cirkel motsvarar 100 procent. De gul/bruna cirklarna representerar hela tätortsytan år 2000. Den gula sektorn anger arealökningen 1960–2000. De blå cirklarna visar hela tätortsbefolkningen år 2000 där befolkningsökningen 1960–2000 representeras av den ljusblå sektorn. Cirklarna för de orter (fem stycken) där befolkningen minskade mellan 1960 och 2000 är grå och röda. Där representerar hela cirkeln befolkningen år 1960 och den röda sektorn befolkningsminskningen. Arealökningen i dessa orter var emellertid oftast i samma storleksordning som i de tätorter som ökade sin befolkning.



**Figur 2.** Befolkningsförändring i tätorterna 1995–2000. Den största befolkningsökningen skedde i de tre storstadsregionerna, medan de största minskningarna var i Bergslagen, södra Dalarna och södra Gästrikland, samt i Norrlandslänen med undantag av Umeå och Luleå. Också i stora delar av Småland (norra Kalmar län och östra Jönköpings län) har befolkningen minskat.



Stadsstrukturen har hittills varit stabil, men tenderar nu att förändras mot ökad koncentration av befolkning och näringsliv till de största och mest tillgängliga städerna. En väl utvecklad högskola är också en viktig drivkraft, se figur 2, sidan ovan. Detta innebär stora konsekvenser för Ortsstrukturen och enskilda orter som hotas av befolkningsminskning och erosion av den privata och offentliga servicen. Två tydliga tendenser kan utläsas. Allt fler orter får brist på bostäder samtidigt som ett stort antal kommuner har överskott. Båda situationerna innebär påfrestningar på olika sätt.

Tätortsnära boende växer i vissa regioner. Livsmiljön och närhet till naturen samt större livsutrymme värderas högt. Landsbygdsbefolkningen ökar i storstadsregionerna, där goda förutsättningar finns för turism och mångsidiga småindustrier. Värderingar av goda sociala och fysiska livsbetingelser, höga kulturvärden samt en ren och kretsloppsanpassad miljö innebär stora krav på stadsbyggande och miljöanpassning i vid bemärkelse och specifikt på arkitektur, kultur och lokal identitet. Allt färre människor flyttar till en ny ort på grund av byte av arbetsplats. Allt fler bor alltså kvar i sin bostad och pendlar till och från arbetet. Bostaden och boendemiljön i vid bemärkelse blir därför allt viktigare. Förändrade livsstilar innebär också många subgrupper i samhället som har olika värderingar av och krav på den byggda miljön. Segregeringen blir allt tydligare, speciellt i vissa delar av storstadsområdena.

Den äldre delen av befolkningen ökar inom alla medlemsländer i EU. Vi ser också att födelsetalen minskar, att andelen enpersonshushåll ökar och att familjesplittring är vanlig, nu och i framtiden.

Bygg- och förvaltningssektorn använder en stor del av samhällets resurser. Sektorn konsumerar omkring 40 procent av allt material, 40 procent av all energi och står för cirka 40 procent av allt avfall.

Statens stöd till bostadsbyggandet minskade drastiskt under 1990-talet. Detta har bland annat medfört att risken för att ett byggprojekt inte blir ekonomiskt lönsamt har lagts över på byggföretagen. Detta har fått till följd att bostadsbebyggelsen i stor omfattning förlagts till attraktiva områden på attraktiva orter. Kostnaderna för planering och exploatering för bostadsbyggande har nästan helt lagts på exploatörerna. De nya bebyggelseområdena är ofta byggda på områden där det finns stora värden för såväl natur och kultur som friluftslivet.

För att målet om hållbar utveckling ska kunna uppnås behöver en balanserad sammanvägning göras mellan ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter. När hållbarhetsbegreppet vidgats till en mer sammansatt helhet, där både ekonomiska och sociala eller ekologiska perspektiv behandlas och betraktas som ömsesidigt beroende av varandra, borde detta innebära att målkonflikter tydliggörs och behandlas. Men en analys av ett 30-tal dokument från EU, internationella utvecklingsprojekt, nationella planeringsinsatser, regionala utvecklingsplaner och kommunala översiktsplaner visar att så sällan är fallet. Endast i begränsad omfattning finns uttryckliga analyser av konflikter mellan olika politikområden i förhållande till hållbar utveckling. Man bortser till exempel från att en underlättad

ökad rörlighet kan vara miljömässigt negativ om inte transportmedlen är miljövänliga. En ökad och breddad konkurrensutsättning kan också ge negativa konsekvenser socialt och kulturellt, såsom genom utslagning. Istället för att ta ett helhetsgrepp och utveckla en strategi som syftar till att ändra riktningen i samhällsutvecklingen mot en större uthållighet, är det dominerande synsättet att minska ohållbarheten genom många steg i rätt riktning.

Nästan alla dessa studerade dokument tar upp natur och kultur som viktiga miljö- eller resursfrågor. Vanligast är att behandla natur- och kulturmiljön som en betydelsefull faktor för att skapa attraktivitet i en framtida konkurrens med andra städer och regioner samt för att skapa goda livsbetingelser för människor och företag. De ekonomiska och sociala aspekterna dominerar således. Några dokument tar även upp natur- och kulturmiljön som en viktig aspekt på en långsiktig hushållning med naturresurserna. I de kommunala dokumenten sammanfaller de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen många gånger. Exempelvis är syftet med att bevara värden i naturmiljön inte bara en fråga om attraktivitet utan även en ekologisk fråga.

## Naturresurshantering i lagstiftningen

Miljöbalken tillsammans med PBL är kraftfulla verktyg för att hantera vissa naturresurser på ett ur miljösynpunkt riktigt sätt.

De resurser som pekas ut i lagstiftningen är höga naturmiljö- och kulturmiljövärden, landskapsrum och en rad lagerresurser. Å andra sidan skyddas naturliga system eller de egenskaper i systemen som producerar dessa värden dåligt eller inte alls. Inte heller definieras vad som menas med god hushållning eller långsiktigt hållbar på ett entydigt sätt.

Särskilda regler för hanteringen av vattenresurserna ges i EGs ramdirektiv för vatten. Detta syftar till att skydda vattenkvaliteten och ekosystemen i vattnen och att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen. Arbetet ska baseras på avrinningsområden. Direktivet börjar gälla 2004. Miljööverväganden i planer ska förbättras genom EGs direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Den viktigaste lagen som rör naturresurser är miljöbalken. Där ges principer för skydd av riksintressen och avvägningar mellan olika intressen. Hushållningsregler för mark- och vattenområden finns framförallt i miljöbalkens 3 och 4 kapitel. Miljöbalken tillsammans med PBL är kraftfulla verktyg för att hantera vissa naturresurser på ett ur miljösynpunkt riktigt sätt. I första hand är det naturmiljöer, lagerresurser och förnyelsebara resurser som skyddas och hanteras i svensk lagstiftning. Resurser i form av hela eller delar av system skyddas generellt inte för att de ingår i eller är viktiga för att de är system. Ett eventuellt skydd av naturliga system grundas på andra orsaker, vilket innebär att den egenskap som krävs för att systemet ska fungera kan gå förlorad i alla fall. Ett exempel är att mark- och vattenområden som är lämpliga för anläggningar för vattenproduk-

tion ska skyddas så att möjligheterna att lokalisera anläggningar för sådan produktion inte försvåras. Samtidigt är möjligheterna att skydda inströmningsområdena för större grundvattentäcker mycket begränsade. I lagstiftningen definieras inte heller vad som menas med god hushållning eller långsiktigt hållbar på ett entydigt sätt.

Miljöbalkens regler för hushållning med mark- och vattenområden och naturresurser skall tillämpas i den fysiska planeringen. Den fysiska planeringens betydelse i miljöarbetet betonas starkt i förarbetena till miljöbalken. Miljöbalken är vid tillståndsprövningen till stor del projektinriktad. Projekt och verksamheter som miljöprövas kan inte alltid analyseras ingående och förutsättningslöst i ett bredare samhällsperspektiv. I den fysiska planeringen däremot formas utvecklingen av samhällsstrukturen som helhet, i processer som förutsätter initiativ inom lokalsamhällets egna domäner. Miljöbalken bör i idealfallet hantera projekt inom de gränser som en aktiv fysisk planering stakat ut. Miljölagstiftningen och planlagstiftningen främjar, när de tillämpas tillsammans, de bästa helhetsresultaten i samhällsutvecklingen.

EGs ramdirektiv för vatten syftar till att skydda vattenkvaliteten och ekosystemen i vattnen och att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen. Regeringen tillsatte i oktober 2001 en särskild utredare som fick i uppgift att ta fram förslag till hur en svensk vattenadministration enligt direktivet skulle kunna se ut, samtidigt som Miljöbalkskommittén hade i uppdrag att föreslå hur direktivets materiella innehåll ska kunna föras in i svensk lagstiftning. Utredningen "Svensk vattenadministration" lade fram sitt förslag i slutet av 2002. Enligt förslaget ska genomförandet ske inom ramen för en ny avrinningsområdesbaserad organisation. Landet kommer att delas in i fem vattendistrikt med en ansvarig vattenmyndighet i varje distrikt. Myndighetsorganisationen ska vara beslutad redan i december 2003. Naturvårdsverket, Boverket och SGU kommer att på regeringens uppdrag ta fram en handbok för vattenplanering och genomförande av ramdirektivet.

EGs direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ("SMB-direktivet" eller "SEA-direktivet") syftar till att integrera miljööverväganden i planer m.m. Direktivet innebär att krav ställs på miljöbedömningar enligt specificerade kriterier. Medlemsstaterna ska införa dessa regler i sin lagstiftning. I det gamla MKB-systemet saknade många av aktörerna miljöbedömningar för övergripande nivåer. Det nya direktivet kan komma att tillgodose det behovet. En viktig princip i det nya MKB/SMB-systemet blir att miljööverväganden ska ske i tillräcklig grad på rätt nivå. PBL-utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur den svenska lagstiftningen, alltså inte enbart PBL, kan anpassas till direktivet. Till stöd för Sveriges och övriga medlemsstaters arbete kommer EU-kommisionen under våren 2003 att ge ut en vägledning "guidance" med tolkningsstöd för vissa aspekter i direktivet.

Fysisk planering och allmänna hushållningsaspekter i PBL och MB samt tekniska krav på byggnader i BVL har starka beröringspunkter med samtliga femton miljö kvalitetsmål.

## Den fysiska planeringen som miljöinstrument

Fysisk planering kan ge en samlad bild av bevarande- och utvecklingsfrågor, främja för miljömålen lämpliga fysiska strukturer och skapa flexibel beredskap för det oförutsedda. Det viktigaste instrumentet är den kommunala översiktsplanen. Den tas fram i demokratiska processer, där dialog mellan experter och allmänhet ger utbyte av kunskap och synpunkter. Viktiga miljöfrågor kan lyftas fram till allmän diskussion och deras sammanhang med den fysiska strukturen kan prövas.

Med fysisk planering kan man lokalisera och utforma fysiska strukturer och bebyggelse så att resursanvändningen effektiviseras, utsläpp och belastning minimeras och människors hälsa främjas samt förutsättningar för olika förändringar skapas. Man kan identifiera områden som ska bevaras, behöver skyddas eller som människor och djur behöver skyddas mot samt ställa krav och ange regler.

För att fysisk planering ska kunna fungera som ett effektivt miljöinstrument fordras kunskap om hur fysiska resurser kan främja hållbar utveckling, tillgång till planeringsanpassad kunskap om miljöfrågor, kulturmiljöaspekter och om planeringens betydelse för hälsan. Därutöver behövs ett brett samarbete mellan alla aktörer. För att nå de effekter som är önskvärda krävs konstruktiv samverkan mellan olika beslutsnivåer i samhället och ett förbättrat samspel mellan planering och andra styrmedel.

Även om det samhälle som nästa generation ska ta över till största delen redan är byggt och finns idag, kan vi i den fysiska planeringen stimulera alla små förändringar till att samverka till en mer hållbar utveckling. Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för samhällsplaneringen (Prop. 1997/98:145) ska de nationella miljömålen, tillsammans med övriga nationella mål vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. Principen bör vara att negativa effekter för miljön undviks eller minimeras och i andra hand motverkas genom kompenserande åtgärder i den omfattning som är samhällsekonomiskt motiverat. I den fysiska planeringen formas den långsiktiga utvecklingen av samhällsstrukturen som helhet i ett samspel mellan naturgivna förutsättningar och människoskapade strukturer. I fysiska planer anges geografiskt vad olika områden ska kunna användas till och vilka bestämmelser som ska gälla just där. Möjligheter till samverkan liksom konflikter mellan och inom olika intressen kan identifieras och lösningar föreslås.

Den fysiska planeringen har till uppgift att ta fram den lokalisering eller den fysiska struktur som är lämpligast för olika anläggningar och verksamheter. Planeringen behandlar även utveckling av trafik och försörjningssystem liksom kretsloppsfrågor i bland annat spelet mellan stad och land. Därigenom har den stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Det handlar exempelvis om att minska bullret, öka tillgängligheten till kollektiva transportmedel, värna den biologiska mångfalden och återvinna avfall. Planering som miljöinstrument anses ofta mest verkningsfull och också

mest nödvändig i områden där det finns starka exploateringsintressen av olika slag. Men även i andra områden kan den fysiska planeringen erbjuda en väl samlad bild som nödvändig grund för arbete med bevarande- och utvecklingsfrågor. Det finns inte en enda given väg att nå en hållbar samhällsstruktur. Planering och utveckling för hållbarhet måste ta sin utgångspunkt i regionens, kommunens eller ortens speciella förutsättningar i form av geografiskt läge, natur, kultur, näringslivsstruktur och befolkningens fördelning.

Kommunen, som genom sitt ”planmonopol” är den viktigaste planeringsaktören, kan utveckla lokala miljömål som knyts till dessa fysiska strukturer. De lokala målen tas fram utifrån de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen eventuellt med stöd av regionala miljömål. Målen beaktas sedan i planeringen och i genomförandet. Samhällsutvecklingen är dock inte rätlinjig. Utvecklingen påverkas både av förutsebara och oförutsedda händelser. Den fysiska planeringen kan i varierande grad hantera det förutsägbara. För det oförutsägbara kan planeringen hjälpa oss att skapa flexibel beredskap i en omfattning vi anser lämplig.

Planeringens möjligheter i miljöarbetet ges av miljökonsekvensbeskrivningar, miljö kvalitetsnormer och sektorsplaner av olika slag. Dessa kan vara energiplaner, infrastrukturplaner, vattenförsörjningsplaner m fl. Det viktigaste planeringsverktyget är dock den kommunala översiktsplanen. I denna kan miljöfrågorna hanteras tillsammans med frågor om markanvändning, samhällsekonomi och sociala förhållanden. Den översiktliga planeringen kan också beskriva komplexa samband och tydliggöra effekter av olika handlingsalternativ i ett mer övergripande perspektiv. Översiktsplaneringen har således potential att bli ett av de grundläggande instrumenten i det lokala miljöarbetet. Översiktsplanen utvecklas i gränsöverskridande, demokratiska processer. Något bättre lokalt verktyg för en samlad diskussion om framtiden och om innebörden av hållbar utveckling än det som planeringssystemet erbjuder finns inte obligatoriskt reglerat inom något annat samhällsområde. Viktiga frågor kan lyftas fram och genomlysas på alla ledder. Processen kan identifiera konflikter och stimulera samsyn. Inom översiktsplanearbetets ram kan medborgare, företagare, intressegrupper och andra föra en dialog med experter och beslutsfattare. I denna dialog kan det växa fram kunskap och insikt om den lokala och globala miljösituationen. Varje kommun har sina egna förutsättningar att ta vara på och utveckla. Miljö- och riskfaktorer som kommunen anser vara av betydelse vid beslut om mark- och vattenanvändningen ska redovisas i översiktsplanen. Viktiga miljöfrågor kan lyftas fram till allmän diskussion och deras sammanhang med den fysiska strukturen kan prövas.

Den fysiska planeringen bör i första hand användas för att hantera miljömål som har tydlig anknytning till en geografisk plats eller ett område och till mark- och vattenanvändning eller bruk av naturresurser. Uppgiften blir att söka den plats för olika anläggningar och verksamheter som är lämpligast för att nå miljömålen. Ofta är det möjligt att kombinera fysisk planering med andra metoder för att nå

god effekt. Resultatet måste sättas i relation till insatsen. Den fysiska planeringen ger främst resultat på lång sikt genom att den kan stimulera, eller bromsa, utvecklingen i en viss riktning. Andra insatser kan ge snabbare resultat. I många fall kan planeringen sätta ramarna för den utveckling man önskar nå, men många faktorer står utanför den fysiska planeringens direkta påverkan. Exempelvis påverkas människors privata bilanvändning av en rad omvärldsfaktorer såsom tillgången till bil, subventioner, lagar och skatter, samhällets intresse för miljöfrågor, livsstilar och värderingar, bensinpris och ekonomisk konjunktur.

För att fysisk planering ska kunna fungera som ett effektivt miljöinstrument fordras bl.a.

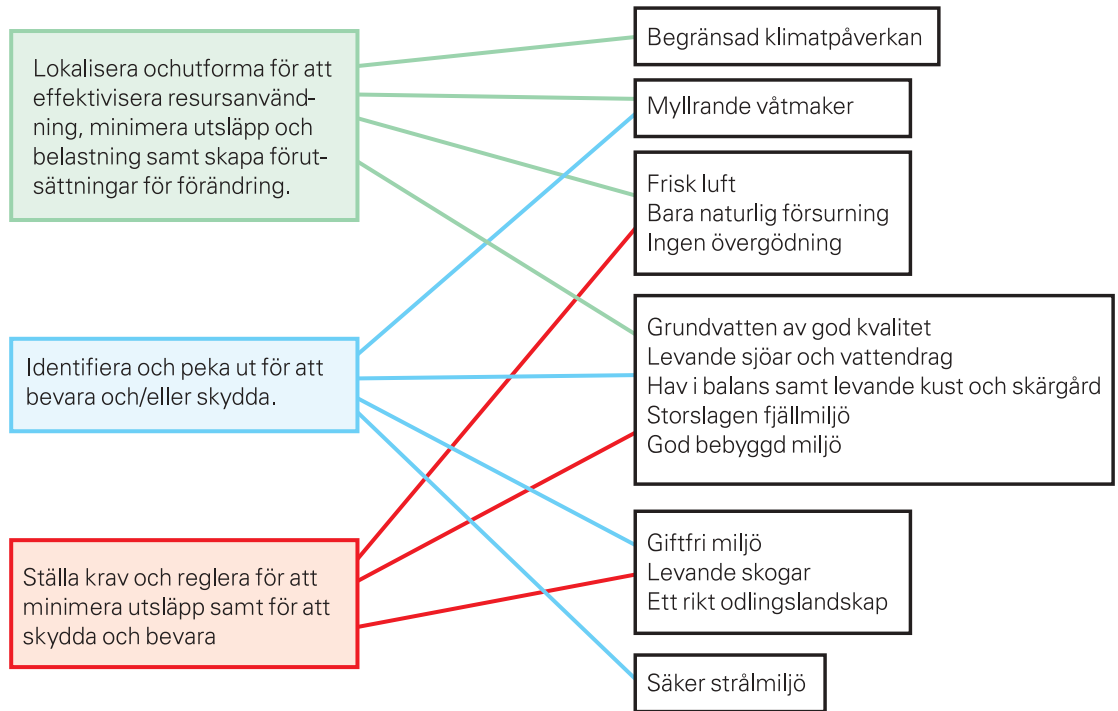
- kunskap om hur fysiska resurser kan främja hållbar utveckling,
- kunskap om miljöfrågor och samband som är anpassad för fysisk planering,
- kunskap om kulturmiljöaspekter,
- kunskap om planeringens betydelse för hälsan,
- brett samarbete mellan alla aktörer i planeringsprocessens alla skeden,
- konstruktiv samverkan mellan olika beslutsnivåer i samhället,
- ett förbättrat samspel mellan planering och andra styrmedel,
- möjligheter att följa upp och utvärdera bland annan med hjälp av indikatorer.

Fysisk planering kan bidra till att nå fjorton av de 15 miljö kvalitetsmålen. Det finns tre huvudmöjligheter i fysisk planering:

För det första kan man lokalisera och utforma bebyggelse, verksamheter och infrastruktur m.m. så att resursanvändningen effektiviseras, utsläpp och belastning minimeras och människans hälsa främjas, samt förutsättningar för olika förändringar skapas. Lokaliseringen kan bidra till minskat transportbehov, effektivare och renare energianvändning t ex i fjärrvärmesystem, till att miljöbelastande verksamheter placeras där de stör minst och till att natur- och kulturvärden bevaras. Miljöstrategisk lokalisering och utformning gynnar miljö kvalitetsmålen begränsad klimatpåverkan, myllrande våtmarker, frisk luft, bara naturlig försurning, ingen övergödning, grundvatten av god kvalitet, levande sjöar och vattendrag, hav i balans samt levande kust och skärgård, storslagen fjällmiljö och god bebyggd miljö.

I de fysiska planerna kan områden som ska bevaras, behöver skyddas eller som människor och djur behöver skyddas mot identifieras och pekats ut. Myllrande våtmarker, grundvatten av god kvalitet, levande sjöar och vattendrag, hav i balans samt levande kust och skärgård, storslagen fjällmiljö, god bebyggd miljö, säker strålmiljö, levande skogar, ett rikt odlingslandskap och giftfri miljö är alla mål där måluppfyllelsen kan underlättas.

En tredje viktig möjlighet med fysisk planering är att man kan ställa krav och ange regler för att minimera utsläpp och belastningar samt för att skydda och bevara t ex natur- och kulturvärden. I hela 11 av de 15 miljö kvalitetsmålen kan sådana krav och regler vara till god hjälp för måluppfyllelsen, figur 3, nedan.



**Figur 3.** Fysisk planering kan bidra till att nå fjorton av de femton miljö kvalitetsmålen.

För att underlätta analys av vilka konsekvenser som planer kommer att få kan man använda planindikatorer. Indikatorerna kan sätta fingret på problem där planeringen har stor betydelse för en långsiktig lösning men som ändå inte uppmärksammas tillräckligt mycket. Verktöget kan vidare visa på och tydliggöra konflikter mellan olika mål i planeringsprocessen. Planindikatorer har genom sin tydliga koppling till planalternativ och vägval, en strategisk inriktning på längre sikt. Det är dock svårt att välja ut generellt relevanta indikatorer, vilket till stor del beror på att olika kommuner har olika förutsättningar och gör olika prioriteringar.

För att en planindikator ska kunna vara verkningsfullt verktyg i planeringen är det viktigt att den plan som ska analyseras visar idéer eller antaganden om framtida fysisk struktur. Indikatorn måste kunna uttryckas i rumsliga termer, relateras till en framtidsbild och visa på de förändringar som planalternativet innebär i förhållande till nuläget. Slutligen ska de planegenskaper som indikatorn uttrycker på ett trovärdigt sätt kunna relateras till miljömål eller andra mål. I

Boverkets och Naturvårdsverkets gemensamma projekt SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige togs ett antal tänkbara planindikatorer för att mäta miljökonsekvenser av planer fram. Nedan beskrivs översiktligt några exempel på hur fysisk planering kan användas för att nå miljö kvalitetsmål. Dessutom tar vi upp några förslag på planindikatorer. Dessa är vidareutvecklade från SAMS-projektet och är hämtade från Ranhagen et al, 2003.

### **Frisk luft**

Miljö kvalitetsmålet Frisk luft handlar i första hand om luftföroreningar i tätorter. Dessa är ett betydande hälsoproblem. Luftföroreningarna orsakar också skador på växande grödor och skog samt förstör kulturföremål och material. Luftföroreningar uppstår vid förbränning och kan bildas genom kemiska reaktioner i atmosfären. I tätorterna står transporterna för ca 60 procent av luftföroreningarna och förbränning av för uppvärmning (främst småskalig vedeldning) för 20–25 procent.

Fysisk planering kan bidra till att minska luftutsläppen från både transport- och energisektorerna. Genom en optimerad trafikplanering i tätorterna med satsningar på goda kollektiva förbindelser och attraktiva gång- och cykelstråk kan biltrafiken minskas. I översiktsplaneringen kan man också utveckla systemtänkandet när det gäller befintliga och tillkommande kollektivtrafik. En mycket viktig åtgärd är att göra kollektivtrafiken mer resandeanpassad så att den verkligen blir ett alternativ till bilen. En infrastruktur som gynnar spårbundna och vattenbaserade långväga transporter kan minska långväga transporter på landsväg. En bebyggelseplanering som underlättar fjärrvärmeanslutning kan bidra till minskade luftutsläpp vid uppvärmning. Minskade luftutsläpp bidrar också till att skador på byggnader minskar. Den fysiska planeringen är också ett redskap för att uppnå de miljö kvalitetsnormer för luft (SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> och Pb) som finns i förordningar till MB kap. 5.

Planindikatorer kan vara ett hjälpmedel både vid planering och vid uppföljning. Åtgärder som gynnar miljö kvalitetsmålet frisk luft kan visa på hur kollektivtrafiken utvecklas och ur stor andel av bebyggelsen som är ansluten till fjärrvärme. Samtliga planindikatorer för Frisk luft är jämförbara mellan olika kommuner och orter.

Planindikatorer:

*Indikator för tillgänglighet till kollektivtrafik:* Andel bebyggelse som lokaliserats i goda kollektivtrafiklägen, mätt som geografiskt eller tidsmässigt avstånd. Andel som ökar eller minskar om planen genomförs. Sveriges behov av transporter är en drivkraft som påverkar många av de nationella miljömålen negativt. En viktig åtgärd för att nå målen är att öka de kollektiva transporterna på bekostnad av biltrafiken. Denna indikator ger en fingervisning om hur väl kollektivtrafiken integreras i framtida exploatering.

*Indikator för restid med kollektivtrafik:* Andel av befolkningen som har möjlighet att med kollektivtrafik resa till kommuncentrum på en restid på högst x min. Andelen ökar eller minskar om planen genomförs. Denna indikator går att använda för flera miljömål. Den visar



både på utvecklingen i redan bebyggda områden och i nya, samt om tillgången till kollektiva färdmedel förbättras eller försämras med planen. Bättre tillgänglighet har visat ge stora effekter på kollektivresandet.

*Indikator för fjärrvärme:* Antal fastigheter/hushåll med anslutning till fjärrvärme. Andelen av bebyggelse som är ansluten till fjärrvärme ökar eller minskar om planen genomförs. Precis som transporterna är energiproduktionen en drivkraft som påverkar många miljömål negativt. Fjärrvärme är ett effektivt sätt att distribuera energi. Energiproduktionen sker idag främst genom utnyttjande av förnyelsebara råvaror. Tack vare stordriftsfördelar kan man också använda sig av en dyrare och mer effektiv rening. Indikatorn ger en bra antydning på hur kommunens framtida planering gällande detta ser ut.

### **Bara naturlig försurning**

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning skall underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Försurningen av mark och vatten orsakas främst av för hög deposition av svavel och kväve. Effekterna av det sura nedfallet påverkas av markens förmåga att neutralisera det. Två av delmålen under bara naturlig försurning handlar om minskade utsläpp av svaveldioxid respektive kväveoxider. Sura luftföroreningar orsakar frätskador på byggnader och material så att bland annat kulturhistoriska värden förstörs. Det sura nedfallet orsakas framförallt av förbränning av fossila bränslen för energiproduktion och transporter.

Med fysisk planering kan man utveckla infrastruktur och trafiksystem så att transporterna och trafikarbetet kan förändras och minska. En del i arbetet är att verka för att integrera utbudet av bostäder, arbetsplatser, service och kultur. För att underlätta bostadsförsörjning och sysselsättning och samtidigt minska utsläppen är det viktigt att förlägga bostäder och arbetsplatser i bra kollektivtrafiklägen. Ett felaktigt jord- och skogsbruk kan medverka till att försämra de naturliga systemens förmåga att neutralisera surt nedfall och ytterligare förvärra situationen. I de kommunala översiktplanerna kan kommunerna ta fram riktlinjer för skötseln av kommunens egna marker vilket kan vara vägledande för andra markägare.

Utöver översiktsplaner och detaljplaner är kommunernas energiplaner viktiga instrument för att minska de försurande utsläppen. Utsläppsfrågorna är till största delen regionala, nationella och även internationella och kräver samarbete på dessa nivåer. Miljöbalken kan vid tillståndsprovning och på andra sätt bidra till att målet uppnås.

Planindikatorer:

*Indikatorer för ökad kollektivtrafik och indikator för fjärrvärme, se ovan under frisk luft.*

*Indikator för produktion av förnyelsebar energi.* Arealen för produktion av förnyelsebar energi (biobränsle, vind, sol, vatten) ökar eller minskar om planen genomförs. Indikatorn är inte jämförbar mellan olika kommuner. Planindikatorn ger kommunen en fingervisning om hur den framtida markanvändningen kan anpassas för att öka

användandet av biobränsle och andra förnyelsebara energikällor. Det finns dock problem med att viss energietablering såsom vindkraft ibland kan motverka uppfyllelsen av andra miljömål som till exempel odlingslandskapets kulturhistoriska miljöer. I olika kommuner är det olika "nyttigt" med förnyelsebar energi. I exempelvis kommuner med högklassig odlingsjord kan det vara negativt att byta ut den mot odlingar av biobränsle.

### **Levande skogar**

Miljö kvalitetsmålet syftar till att upprätta en balans mellan produktion och bevarande av biologisk mångfald och kulturella och sociala värden.

Skogsproduktionen är den drivkraft som har störst betydelse för miljö tillståndet i skogen. Energiproduktion och transporter är andra drivkrafter som också påverkar skogen då de medför betydande nedfall av gödande och försurande ämnen. Fysisk planering kan bidra till att bevara skogsområden för olika funktioner vid sidan om produktionsintresset, t.ex. friluftsmark, områden viktiga för biologisk mångfald, bevarande av kulturmarker, skydd av urskog eller liknande. I översiktsplanen kan kommunen ange hur den egna skogen ska skötas. På så sätt kan man markera hur man ser på det uthålliga skogsbruket. De ställningstaganden som kommunen gör i översiktsplanen kan utgöra underlag för Skogsvårdsstyrelsens tillämpning av bestämmelserna i skogsvårdslagen. De är däremot inte bindande för den enskilde skogsägaren.

Planindikatorer:

*Indikator för produktion av förnyelsebar energi* (se ovan under bara naturlig försurning). En ökad areal avsatt för produktion av förnyelsebar energi behöver inte vara positiv för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålet.

*Indikator för fragmentering av skogsområden.* Fragmentering eller uppsplittring av sammanhängande orörda skogsområden med värde för biologisk mångfald, rekreation eller kulturmiljö, ökar eller minskar om planen genomförs. Fragmentering påverkar skogen negativt såväl biologisk funktion som hydrologiska förhållanden i skogsmarken. Denna indikator skulle kunna ge en antydning av hur översiktsplanen påverkar detta. Det svåra med indikatorn är dock hur fragmentering ska definieras mer exakt. Den är också svår att jämföra mellan kommuner.

### **Ett rikt odlingslandskap**

I ett rikt odlingslandskap samsas biologisk och livsmedelsproduktion med bevarande och stärkande av biologisk mångfald och kulturmiljö värden.

Jordbruksproduktionen är styrande för miljöförhållandena i det ständigt förändrade odlingslandskapet i Sverige. I översiktsplanarbetet kan kommunen ange områden där det är särskilt viktigt att jordbruksdriften bibehålls med hänsyn till bland annat kulturlandskapet. Om markägaren är någon annan än kommunen är översikts-

planen bara en viljeyttring. För att realisera önskemålen krävs antingen frivilla överenskommelser eller andra styrmedel. Vid tätortsutbyggnad och annan infrastrukturplanering bör kommunen undvika nya verksamheter som påtagligt skadar värdefulla miljöer. Kommunen kan även i översiktplanen ta ställning till särskilt bevarandeprogram för odlingslandskapet där man preciserar områden med värden som kräver särskild hänsyn. Kommunens ställningstagande kan utgöra underlag för tillämpning av hänsynsregler och fördelning av miljöstöd.

#### Planindikatorer

*Indikator för produktion av förnyelsebar energi* (se ovan under bara naturlig försurning). En ökad areal avsatt för produktion av förnyelsebar energi behöver inte vara positiv för uppfyllandet av miljökvalitetsmålet.

*Indikator för fragmentering av skogsområden i anslutning till odlingslandskapet* (se ovan under levande skogar).

*Indikator för välhävdade naturliga gräsmarker.* Antal och areal av välhävdade naturliga gräsmarker, ängs- och hagmarker, ökar eller minskar om planen genomförs. Ängs- och hagmarkerna är viktiga för den biologiska mångfalden och för kulturlandskapet. Denna indikator ger en fingervisning om hur kommun tar hänsyn till dessa miljöer i sin planering. Den kan vara svår att jämföra mellan kommuner.

#### Några övriga miljökvalitetsmål

Kommunen kan enligt miljöbalken avsätta natur- och kulturresevat för att skapa ett mer långsiktigt skydd för särskilt värdefulla områden. Genom sådana åtgärder bidrar man till att nå delmål 2 i Hav i balans samt levande kust och skärgård som handlar om natur- och kulturvärden på land och människors möjligheter att också i fortsättningen kunna leva i och besöka en hälsosam och levande kustmiljö. Bildandet av sådana kommunala resevat kan också bidra till målfyllnelsen av delmål inom miljökvalitetsmålen Storslagen fjällmiljö (delmål 3), Ett rikt odlingslandskap (delmål 1, 2 och 3), Levande skogar (delmål 1), Myllrande våtmarker (delmål 2), samt Levande sjöar och vattendrag (delmål 1).

Fysisk planering kan gynna möjligheterna att nå delmålen 3, 4 och 5 i Ingen övergödning om minskade utsläpp av fosfor och kväve till vatten (och luft). Vattenkvaliteten kan förbättras genom åtgärder som gör att utsläppen direkt i havet och via sjöar och vattendrag samt markläckaget minskar. Sådana åtgärder kan vara att i översiktplanen avsätta områden i och runt vattendrag för att anlägga våtmarker och dammar, kantzoner längs åar och vattendrag. Flera av dessa gynnar också den biologiska mångfalden. Dessutom bidrar de till att uppfylla delmål 4 i ett rikt odlingslandskap om anläggande och återställande av våtmarker och småvatten. Ett genomförande av de planerade förslagen kräver dock markägarnas medverkan. Vid planering av nya bostäder och fritidshusområden utanför kommunalt VA-område kan alternativa VA-lösningar (kretsloppslösningar) förordas.

Förorenade områden ska enligt delmål 6 i Giftfri miljö identifieras och prioriteras med avseende på riskerna för människors hälsa och miljön. I första hand ska sedan de mest riskfyllda saneras och efterbehandlas. Kommunerna kan redovisa förorenade områden i sina översiktsplaner och där ta ställning till vilka och i vilken ordning man vill att de ska renas och hur man vill använda dem i framtiden. Förorenade områden som inte prioriteras för sanering bör markeras så att kunskapen om var de finns inte glöms bort. Delmål 6 i God bebyggd miljö om nya miljökrav på avfallsdeponier innebär att många deponier kommer att stängas. Dessa övergår då till att vara förorenade områden och ska behandlas som sådana i den översiktliga planeringen.

För att uppnå miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet är den fysiska planeringen ett mycket viktigt instrument. Grundvattentillgångar av tillräcklig storlek för att kunna användas för allmän vattenförsörjning är, med undantag för ett fåtal sedimentära berggrundsområden, i Sverige knutna till isälvsavlagringar. Till dessa har även mycket av bebyggelse och infrastruktur lokaliserats. Isälvsavlagringarna har också utnyttjats för materialförsörjning (uttag av naturgrus). Genom olika verksamheter har förutsättningarna för större grundvattenuttag successivt försämrats. Riskerna för föroreningspåverkan har samtidigt ökat. Det finns ett intresse i många kommuner att byta en ytvattenbaserad vattenförsörjning mot en säkrare och kemikaliesnålare vattenförsörjning som utnyttjar grundvatten alternativt konstgjord grundvattenbildning (bassänginfiltration). För att detta ska vara möjligt även i framtiden krävs att grundvattenförekomster som är eller kan bli viktiga för vattenförsörjningen bevaras. Genom att uppmärksamma grundvattnet i den fysiska planeringen kan verksamheter som kan utgöra ett hot mot grundvattnets kvalitet eller kvantitet förläggas till mindre känsliga områden.

## Konsekvenser för de fem grundläggande värdena

En kommuns översiktsplan ska ta upp användningen av alla mark- och vattenområden, vilket innebär att genom strategiska val kan planen och dess genomförande fås att gynna alla de fem grundläggande värdena. Skyddet av naturvärden bedömer länsstyrelserna vara förhållandevis goda medan kulturmiljövärden som inte är av riksintresse ofta skulle behöva ett bättre skydd. Miljö kvalitetsnormerna har ännu inte fått genomslag vare sig i verkligheten eller i planprocessen och därmed har de ännu inte fått någon större betydelse för människors hälsa.

Ökad konkurrens om marken i vissa regioner kan innebära hot mot värdefulla kultur-, natur- och rekreationsområden. Extern etablering av handelsområden medför oftast ökade biltransporter, vilket har negativ inverkan på luftkvalitet, klimatpåverkan och resursanvändning.

Många kommuner har grönstrukturplaner över sina grönområden där såväl natur och kultur som möjligheter till rekreation

skyddas och utvecklas. Grönområden hotas dock ofta av exploateringsintressen. Kommunen kan planera trafiken med goda kollektiva förbindelser och attraktiva gång- och cykelstråk. På så sätt kan biltrafiken minskas och ett av de största miljöhoten, transporterna, minskas. Dessutom ökar människors möjligheter till säkra utevistelser och rekreation.

Markanvändning för jord- och skogsbruksmark påverkar mer än något annat landskapet och den biologiska mångfalden både i positiv och i negativ bemärkelse. I översiktsplanerna kan kommunerna ange riktlinjer för skötsel av den egna marken. Dessa ställningstaganden kan vara utgångspunkter för skötselplaner och frivilliga åtaganden hos andra markägare.

Fysisk planering är ett verktyg som kan användas till att optimera användandet av olika resurser. Men fysisk planering är också ett viktigt instrument för att nå andra miljökvaliteter, och för att kunna tillgodose de grundläggande värdena såsom bättre hälsa, kulturmiljövärden, eko-systemens långsiktiga produktionsförmåga och den biologiska mångfalden. Såväl ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga som den biologiska mångfalden är värden som är helt beroende av hushållning med mark och vattenresurser.

Länsstyrelserna menar att bevakningen av de fem grundläggande värdena utvecklas i svagt positiv riktning. Särskilt bedömer man skyddet av naturvärdena som förhållandevis goda och riksintressena är relativt bra redovisade. Å andra sidan kan kulturmiljövärden som inte är av riksintresse behöva ett bättre skydd till exempel genom områdesbestämmelser. Fragmenteringen av landskapet får effekter på den biologiska mångfalden, men i vilken omfattning och på vilket sätt är dåligt känt. Miljökvalitetsnormerna har ännu inte fått genomslag vare sig i verkligheten eller i planprocessen och därmed har de ännu inte fått någon större betydelse för människors hälsa.

Konkurrensen om marken i vissa regioner och kommuner ökar. Exploateringsintressen kan innebära hot mot värdefulla kultur-, natur- och rekreationsområden i anslutning till tätorter, strandskyddsområden och grönområden i stadsbygden. Samtidigt har den gröna strukturen stor betydelse till exempel för människors möjligheter till rekreation och för den biologiska mångfalden. Detta uppmärksammas i allt större utsträckning i kommunernas fysiska planering. Rätt tillämpad kan planeringen bidra till positiva hälsoeffekter genom att bevara och utveckla områden så att människor får större möjligheter till varierade utevistelser, bland annat genom att tillgängligheten till och i grönområden ökar. För att säkerställa att intentionerna i översiktsplanen genomförs är det ofta nödvändigt att upprätta en detaljplan. I denna slås bland annat fast den lokala infrastrukturen, grönområden, parker och byggrätter. Bristfällig eller obefintlig planering kan medföra negativa hälsoeffekter, minskad tillgänglighet m.m. som t ex vid etableringen av externa köpcentra.

Våra ökande transporter är ett av de största hoten mot vår miljö, hälsa och resursanvändningen. Luftföroreningar är kanske det största hotet, men andra negativa effekter är buller och byggda

barriärer. Barriärerna försvårar möjligheterna till rekreation och goda utevistelser samt kan innebära att större sammanhängande kulturhistoriska miljöer och naturområden styckas upp. Kommunen kan planera trafiken med goda kollektiva förbindelser och attraktiva gång- och cykelstråk. På så sätt kan biltrafiken minskas. Genom att underlätta spårbundna och vattenbaserade långväga transporter kan sådana transporter på landsväg minskas. För att minska transportbehovet är det också väsentligt hur regionalt viktiga funktioner som stationslägen, sjukhus, högskolor, bostadsområden, arbetsplatsområden och olika servicefunktioner är lokaliserade i förhållande till varandra. Detta påverkar i stor omfattning människornas vardagsliv och livskvalitet. Strävan att koncentrera och integrera bebyggelse i goda kollektivtrafiklägen kan ibland vara svårt att jämföra med människors hälsa, kulturmiljövärden och bevarande av grönsstruktur. När transportarbetet minimeras och därmed avgasutsläppen begränsas, minskar luftföroreningarna framförallt i tätorterna.

I glesbygdslänet har en god hushållning med resurser två sidor. En god sida i den meningen att det allmänt sett råder ett miljööverskott i avseende bland annat tillgången på förnyelsebar energi, biomassa, skogsråvara och mineraltillgångar och att möjligheterna att utveckla samhället mot långsiktig hållbarhet därmed är goda. Den dåliga sidan är att mycket nedlagt samhällskapital är underutnyttjat till följd av en sedan länge pågående utflyttning och befolkningsminskning.

På grund av de strukturella förändringarna i jordbruket finns risk för att värdena i de av människan påverkade kulturlandskapen ska gå förlorade. Kulturlandskapen har formats under en lång period av jordbruk. Trots detta kan moderna industrialiserade jordbruksmetoder, inklusive vattenkulturer och fiskodling, orsaka allvarliga miljömässiga problem: oönskade dräneringseffekter, förorening och övergödning av vatten, förstörda växtplatser och oönskad förändring i landskapsbilden. Markanvändning för jord- och skogsbruksmark påverkar mer än något annat landskapet och den biologiska mångfalden både i positiv och i negativ bemärkelse. I översiktsplanerna kan kommunerna ange riktlinjer för skötsel av den egna marken. Dessa ställningstaganden kan vara utgångspunkter för skötselplaner och frivilliga åtaganden hos andra markägare.

## Åtgärder för att öka miljöfrågornas betydelse i planeringen och i förvaltningen av byggnader

Åtgärder genomförs på flera plan för att öka miljöfrågornas betydelse i planeringen och optimera resursanvändningen. Länsstyrelserna är i full gång med att regionalisera miljö kvalitetsmålen och ett antal kommuner utgår från miljö kvalitetsmålen eller tidigare miljömål i sina översiktsplaner. Svenska kommunförbundet är på gång att arbeta med utveckling av översiktsplaneringen till ett bredare utvecklingsinstrument med ökat samarbete över kommun-

gränser. Boverket initierar och deltar i projekt och ger ut metodböcker syfte att behandla miljöfrågorna integrerat med andra utvecklingsaspekter. Boverket och Naturvårdsverket har genomfört ett gemensamt projekt SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige. Syftet med projektet var att utveckla metoder för att behandla miljömål i samhällsplaneringen. För närvarande driver de två myndigheterna ett projekt med syfte att fram en lätt-tillgänglig skrift som inspirerar olika aktörer till att uppmärksamma förekomsten av förorenade områden tidigt – genom att problemet synliggörs i kommunernas fysiska planering.

Miljöhänsynen vid väg- och järnvägsplanering har ökat de senaste åren. Detta beror till stor del på miljöbalkens införande och infrastrukturlagarnas koppling till denna, samt på den massiva utbildning som genomfördes i samband med detta. På nationell nivå har PBL-kommittén bland annat i uppdrag att se över hur PBL behöver förändras för att underlätta arbetet med att uppnå miljö-kvalitetsmålen. Genom Bygga-bo-dialogen samarbetar företag i bygg- och förvaltningsbranschen och kommuner med regeringen för att vidta konkreta åtgärder för en hållbar utveckling inom bygg- och fastighetssektorn. Boverket ska i juni 2003 redovisa ett regeringsuppdrag om bostadsbeståndets underhållsbehov. De åtgärder som föreslås för att förbättra underhållet ska miljöbedömas.

Kommunerna har genom sitt "planmonopol" det största ansvaret för den fysiska planeringen och för dess innehåll. Flera kommuner håller för närvarande på att samordna arbetet med lokala miljömål och översiktsplaneringen. Många menar att en sådan samordning ger fördelar som ett bättre helhetsperspektiv och en större långsiktighet i miljöarbetet. Svenska kommunförbundet har ambitionen att arbeta med frågor kring översiktsplanen som ett bredare instrument för utveckling och samarbete över kommungränser (arbetsnamn ÖP+). Förbundet ser också att det finns ett behov av att arbeta med gemensamma planeringsfrågor på den regionala nivån.

Boverket initierar och deltar i projekt och ger ut metodböcker syfte att behandla miljöfrågorna integrerat med andra utvecklingsaspekter, både i staden, i små samhällen och på landsbygden och att stödja ökad samverkan mellan olika parter. Ett urval av rapporter listas i bilaga 1 i den fördjupade utvärderingen om miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Boverket och Naturvårdsverket genomförde under perioden 1998-2000 ett gemensamt projekt SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige. Syftet med projektet var att utveckla metoder för att behandla miljömål i samhällsplaneringen. Tonvikten lade på den kommunala översiktsplaneringen. Genom fallstudier och konkreta exempel visas hur den fysiska planeringen kan bidra till att nå beslutade miljömål och formulera lokala mål för hållbar samhällsutveckling.

För närvarande driver Boverket och Naturvårdsverket tillsammans ett projekt med arbetsnamnet "Förorenade områden i fysisk planering". Syftet är att fram en lättillgänglig skrift som inspirerar olika aktörer till att uppmärksamma förekomsten av förorenade områden tidigt – genom att problemet synliggörs i kommunernas fysiska planering. Målgruppen är ganska bred: Handläggare och beslutsfattare i kommuner och på länsstyrelser, exploatörer, fastighetsägare, konsulter med flera. Om sådana områden (där man vet att det finns föroreningar eller misstänker att det kan finnas) markeras i översiktsplanen ökar sannolikheten för att problemet uppmärksammas i tid när man förbereder för exploatering på gamla industri- eller hamnområden (eller att saneringsinsatser i övrigt kan prioriteras på ett optimalt sätt). Det har varit och är ett rätt vanligt problem att angelägna byggprojekt försenas och fördras betydligt på grund av att man tar tag i föroreningsproblematiken alldeles för sent.

Miljöhänsynen vid väg- och järnvägsplanering har ökat de senaste åren. Denna förändring beror till stor del på miljöbalkens införande och infrastrukturlagarnas koppling till denna, liksom den massiva utbildning som genomfördes i samband med detta. Miljökonsekvensbeskrivningarna (MKB) i infrastrukturplaneringen har fått en mer projektutvecklande roll jämfört med tidigare, då MKB mest sågs som "ett nödvändigt ont" – en slags checklista mot vilken projekten kontrollerades. Vägverket och Banverket har också satsat mycket resurser på att utveckla dessa frågor och bl.a. inrättat särskilda befattningar för att säkerställa miljöhänsynen.

Den nyligen påbörjade PBL-utredningen har fått i uppdrag att redovisa hur PBL kan anpassas till nya planeringsförutsättningar, utreda hur fysisk planering enligt PBL kan förhålla sig till regional utvecklingsplanering samt redovisa hur nationellt och regionalt fastställda mål ska realiseras på lokal nivå och mot denna bakgrund överväga hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas. PBL-kommittén ska överväga behovet av och möjligheter att stärka den översiktliga planeringens roll, särskilt mot bakgrund av behovet av att främja en hållbar utveckling liksom behovet av att utveckla samverkan mellan översiktsplanering och sektorsvis planering. Vidare bör en översiktlig genomgång göras av de skilda nationella mål och riktlinjer som är särskilt relevanta för den fysiska planeringen på regional nivå. Dit hör t.ex. miljömålen, trafikinfrastrukturen, bostadsbyggande och energiförsörjning. Kopplingen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken ingår också i pågående översyn av PBL.

Dialogen Bygga, bo och förvalta för framtiden är ett samarbete mellan företag, kommuner och regeringen för att få en utveckling mot en hållbar bygg- och fastighetssektor. Dialogprocesserna utmynnar i att parterna gör frivilliga åtaganden. En arbetsgrupp inom dialogen arbetar med planeringen för hållbart samhällsbyggande. Samhällsbyggandet är en komplex process och i gruppen poängterar man vikten av att få en bättre kommunikation mellan parter för att finna de bästa lösningarna. Man kallar denna dialog för det goda samtalet om samhällsbyggnad. Där möts offentliga och privata parter för samtal som syftar till att sprida kunskap, skapa gemen-



samma värdegrunder och hålla fokus på en helhetssyn. Syftet är att hitta så kallade win-win (vinna-vinna)- lösningar och få åtgärder som samtidigt löser flera problem.

Boverket har under det senaste året arbetat med ett regeringsuppdrag om bostadsbeståndets underhållsbehov som ska slutrapporteras i juni 2003. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga hur Sveriges byggnader, från småhus till flerfamiljshus, underhålls och eventuellt föreslå åtgärder för att förbättra underhållet. Hinder för underhåll och konkurrenssituationen i branschen ska också kartläggas. Miljöbedömningar ska göras om ett förslag kan antas ha betydelse för miljön, inklusive kulturvärden och kulturmiljön.



## Finns behov av ytterligare åtgärder?

### Kommer den fysiska planeringens betydelse att öka?

Den fysiska planeringen som miljöverktyg har fått en viktigare roll under senare år och de flesta länsstyrelserna anser att miljöbalkens införande har inneburit att miljöfrågorna i allt högre grad integreras i planeringsprocessen. Men sett i ett nationellt perspektiv har den fysiska planeringen beträffande lokaliseringsfrågor i vidare mening en begränsad betydelse eftersom det oftast är företagsekonomiska incitament och förutsättningar som branschsamverkan som styr verksamhetsetableringar till vissa områden. Det medför att motivationen för fysisk planering runt om i landet varierar, eftersom den regionala utvecklingen av befolkning och näringsliv är mycket olika. Dessutom har många kommuners planeringsresurser krympt under 90-talet. Flera länsstyrelser, särskilt i Norrlandslänet, menar att infrastrukturplaneringen som genomförs av trafikverken under de senaste åren har präglats av en ökad miljöhänsyn.

I många kommuner har fysisk planering fungerat bra för att uppnå olika miljömål och god hushållning i frågor som rör alternativ energi, främst etablering av vindkraft, lokalt omhändertagande av avloppsvatten, samt, i några kommuner i Skåne, utveckling av grönområden och naturvärden vid tätortsexpansion. Det finns också flera goda exempel på bebyggelseutveckling i kulturmiljöområden. I dessa har kulturmiljön och dess intressen fått vara vägledande och tongivande vid exploateringen.

Vid exploatering och möjligheter till ökad sysselsättning väger miljöaspekterna ofta lätt i den kommunala beslutsprocessen. Även i kommuner med ett starkt miljöengagemang kommer ekonomisk tillväxt i första hand. Flera länsstyrelser pekar på externetablering av handel som ett problem där miljöaspekterna väger lätt och fysisk planering inte räckt till som verktyg. Också vid vägbyggen anses den ökade tillgängligheten ofta vara viktigare än de miljöproblem som en ökad vägtrafik sannolikt kommer att alstra.

Större effekter i verkligheten av planering med miljöhänsyn är ännu för tidigt att utvärdera eftersom få planer har hunnit bli realiserade. Utformningen av den fysiska strukturen kan inte heller vara det enda medlet för att nå en ökad hållbarhet. Andra styrmedel och incitament är avgörande för möjligheterna till förverkligande.

En viktig utgångspunkt när man arbetar med den fysiska planeringens möjligheter att bidra till en hållbar utveckling är att den fysiska strukturen är ett nödvändigt men inte tillräckligt medel i arbetet med att uppnå hållbarhet. Andra medel – politik, ekonomi, juridik, organisation, tekniska lösningar, livsmönster och sociala förhållanden – avgör i praktiken möjligheterna att uppnå målen. Det finns också många verktyg och hjälpmedel för att förbättra hushållningen med våra naturresurser såsom information och dialog, lagar och regler, ekonomiska styrmedel (såväl bidrag som avgifter), tekniska åtgärder och frivilliga åtaganden.

Planeringens inriktning och fokus bestäms i varje enskild kommun. En planering för en hållbar utveckling förutsätter att man i varje planeringssituation gör en balanserad avvägning mellan ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska mål. En sådan avvägning kräver att alla ingående aspekter/intressen lyfts fram och analyseras. Då behövs samverkan och delaktighet mellan alla berörda parter eftersom ingen enskild person eller organisation kan göra anspråk på att ha en helhetssyn. Även om en balanserad avvägning mellan olika intressen är en förutsättning för hållbar utveckling är det ingen garanti för att besluten leder mot en ökad hållbarhet.

Den regionala utvecklingen skiljer sig inom landet med olika utveckling av såväl befolkning som näringsliv och service. Också resurstillgång som motivation för fysisk planering skiljer sig radikalt. I juni 2002 arbetade 208 kommuner med en andra omgång av sina kommunomfattande översiktsplaner, medan fem kommuner höll på med sin tredje omgång. Många av landets 289 kommuner hade alltså ännu inte satt igång arbetet med sin andra översiktsplan. Ett annat sätt att å jourhålla översiktsplanen är att arbeta med fördjupningar för olika delar av kommunen, exempelvis tätorter. I drygt 40 procent av landets kommuner pågick då sådana fördjupningsarbeten.

Sett i ett nationellt perspektiv har den fysiska planeringen beträffande lokaliseringsfrågor i vidare mening en begränsad betydelse där mer ekonomiska incitament, klustertänkande och branschsamverkan styr verksamhetsetableringar till vissa områden främst storstadsregionerna. Denna koncentration av verksamhet leder till en i ett nationellt perspektiv obalanserad miljöpåverkan till följd av trafikbelastning, ökat transportbehov, luftföroreningar, storskalig avfallshantering med mera i storstadsområdena samtidigt som de delar av landet som har den glesa strukturens miljööverskott underutnyttjas. De positiva miljöförutsättningarna används alltför sällan som ett instrument för en mer balanserad regional utveckling.

Det råder ganska stor enighet bland landets länsstyrelser om att den fysiska planeringen som miljöverktyg har fått en viktigare roll under senare år. Genom miljöbalkens införande och därmed ytterli-

gare krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljökvalitetsnormer har miljöfrågorna integrerats mera i planeringsprocessen. Undantag är generellt länen i norr där man tvärtom menar att planeringens betydelse som miljöinstrument har minskat när miljöbalken infördes. Dessutom har många kommuners planeringsresurser krympt under 90-talet. Flera länsstyrelser, särskilt i Norrlandslänen, menar att infrastrukturplaneringen som genomförs av trafikverken under de senaste åren har präglats av en ökad miljöhänsyn.

Enligt länsstyrelserna har fysisk planering i kommunerna fungerat bra för att uppnå olika miljömål. Som exempel nämns god hushållning i frågor som rör alternativ energi, främst etablering av vindkraft, lokalt omhändertagande av avloppsvatten och utveckling av grönområden och naturvärden vid tätortsexpansion i några kommuner i Skåne. Flera exempel nämns också om bebyggelseutveckling i kulturmiljöområden. I dessa har kulturmiljön och dess intressen fått vara vägledande och tongivande vid exploateringen. Flera länsstyrelser anser att hushållningsaspekterna särskilt i 3 kapitlet MB beaktas på ett bra sätt, men någon menar att de inte får tillräcklig uppmärksamhet. Det krävs att det är ekonomiskt angeläget för att de skall uppmärksammas. Dessutom menar man att människans hälsa bör uppmärksammas ytterligare då det är mycket svårt att se konsekvenserna av vissa åtgärder och hur de påverkar vår hälsa.

Vid exploatering och möjligheter till ökad sysselsättning väger miljöaspekterna ofta lätt i den kommunala beslutsprocessen. Även i kommuner med ett starkt miljöengagemang kommer ekonomisk tillväxt i första hand. Flera länsstyrelser pekar på externetablering av handel som ett problem där miljöaspekterna väger lätt och fysisk planering inte räckt till som verktyg. Vid vägbyggen är det ofta så att den ökade tillgängligheten anses vara viktigare än de miljöproblem som en ökad vägtrafik sannolikt kommer att alstra.

Även om hushållningsaspekterna fått en starkare ställning i den fysiska planeringsprocessen är det svårt att utläsa vilka effekter detta fått i verkligheten. För att i framtiden kunna bedöma och utvärdera effekterna behöver samordnade indikatorer och dataunderlag tas fram.

## Vad behövs för att kunna hantera våra resurser hållbart?

För att kunna fatta miljö- och resursmässigt kloka beslut behövs politisk vilja att väga miljöaspekter lika tungt som andra intressen. Dessutom behövs kunskap och bra underlag om vilka naturresurser och andra resurser som finns. Datatillgängligheten för såväl naturresurser som andra resurser är ofta dålig. Underlaget finns inte eller anses vara alltför dyrt. Det saknas också generella regler för intresseavvägningar och lämplighetsbedömningar när olika intressen slåss om samma mark- eller vattenområde.

Det saknas en nationell samsyn för den rumsliga utvecklingen liksom planeringsverktyg på regional nivå. Det efterfrågas också en bättre integrering av de olika sektorernas arbete. Länsstyrelsen

i Dalarna ser behov av en diskussion om hur områden med särskilda hushållningsbestämmelser bör utvecklas i samklang med de ambitioner som redovisas i miljömålen. Det behövs såväl en samlad erfarenhetsåterföring i landet som en fortsatt utveckling av metoder för regionala initiativ.

Tidigare har översiktplaneringen till stor del förknippats med utbyggnad av våra tätorter. Detta har dock förändrats. Den främsta uppgiften på senare år för den översiktliga planeringen har blivit att medverka till att de förändringar som görs främjar en god livsmiljö. Det har också blivit en ökad tyngd på förvaltning, återanvändning och utveckling av de resurser som redan finns i samhället. En begränsning är dock att översiktsplanen inte är bindande, så alla förslag måste säkras med hjälp av andra instrument, som till exempel detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Den befintliga byggda strukturen och de naturgivna förutsättningarna bildar en given utgångspunkt när man tar ställning till den framtida strukturen. Det är i regel god hushållning med resurser att ta till vara det redan byggda, men samtidigt se på vilka möjligheter till exempel nya miljövänliga kommunikationssystem skapar vad gäller ortens och regionens utvecklingsmöjligheter. I planeringen är det viktigt att bedöma hur den egna kommunens tätorter och glesbygdsområden kan samspela så att alla utvecklas på ett hållbart sätt. Det är dock minst lika viktigt att se på utvecklingsmöjligheterna i ett regionalt perspektiv.

Det saknas en nationell svensk samsyn kring den rumsliga utvecklingen. Tidigare ansågs det rumsliga inte ha någon självklar plats i dagens svenska förvaltningssystem. Planering ovanför kommunnivån är begränsad, samtidigt som det finns behov en tydligare territoriell/regional syn. Kommunen har en betydande roll för genomförandet av fysiska åtgärder, medan den regionala nivån (av tradition) har betydelse för ekonomiska frågeställningar.

Under lång tid har bättre relationer mellan sektorerna efterfrågats liksom bättre integriering av deras arbete. Dagens regionalpolitiska ambition är också att öka graden av sektorsamordning och dessutom mobilisera och ta tillvara lokalt engagemang och lokala initiativ, så att processen stärks nerifrån och upp.

Möjligheterna till framgång är beroende av att det finns en politisk vilja att använda fysiska planer som strategiska instrument där miljöaspekter väger lika tungt som andra intressen. På ett tidigt stadium måste vi också identifiera företeelser i samhället och bedöma deras konsekvenser för samhällsutvecklingen, och därefter ta fram styrmedel som stödjer den utveckling vi önskar. Kort sagt att på alla nivåer styra hur vi vill ha det och inte springa efter och se hur det blev.

Tillgång till rikstäckande och sektorsövergripande data om vilka naturresurser och andra värden som t ex kulturmiljön som finns är nödvändig för att hållbart kunna utföra de flesta aktiviteter i ett samhälle. För att avvägningar och beslut ska bli riktiga är det viktigt att alla aktörer har tillgång till samma grundunderlag. Med ett sådant

underlag krävs att man motiverar när hushållningsaspekterna får vika för andra intressen. Däremot i en beslutssituation där sådana underlag saknas, legitimeras en bristfällig eller utebliven hänsyn till resurserna. För att göra en långsiktigt hållbar användning av våra mark- och vattenresurser möjlig krävs kunskap om vari resursernas värden ligger. Värdena är inte bara den resurs man vill använda, utan kan också vara de processer i naturen som producerar eller vidmakthåller en resurs.

Ett exempel på bristande kunskap är de hot och risker som framförallt grundvattnet, men också ytvatten, utsätts för och som ofta är förknippade med att tillräcklig hänsyn inte tagits till vattnet och dess rörlighet i tidigare planering. Vid planering måste kunskap om vattnets egenskaper få en ökad betydelse såväl vid lokalisering av nya verksamheter som för att få fram ett utökad skydd vid redan etablerade.

Varje myndighet ska se till att det i varje mål eller ärende finns det planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten. Länsstyrelserna har en särskild uppgift att sammanställa det underlagsmaterial som finns och se till att kommunerna får det. Trots detta saknas idag ofta såväl dataunderlag som kunskap om naturresursers värden vid planering och beslut lokalt, regionalt och nationellt. Det finns inte några generella kriterier eller regelverk för att bedöma vilket ändamål som är mest lämpligt att använda ett specifikt mark- eller vattenområde till. Det finns inte heller några regler för hur bedömningen av vilka intressen som ska få företräde ska göras om en konflikt uppstår. Detta är upp till handläggare och beslutsfattare att avgöra, vilket gör bristen på bra underlag än mer allvarlig.

Kostnaderna för att få tillgång till underlag som redan finns är ofta stora, vilket gör att man inte köper in det. Ett annat problem är att såväl kommuner som länsstyrelser och andra offentliga myndigheter och organisationer drabbats hårt av nedskärningar de senaste åren. Organisationerna har därigenom dränerats på kunnig personal. Ansvar på nationell nivå för våra naturresurser är delat mellan många olika myndigheter, vilket gör att vissa frågor riskerar att hamna mellan stolarna och att samordningen kan vara tungrodd.

Tidigare har översiktplaneringen till stor del förknippats med utbyggnad av våra tätorter. Detta har dock förändrats. Den moderna översiktplaneringen tar in hela samspelet mellan bebyggelse, infrastruktur, mark och vatten. Det har blivit en ökad tyngd på förvaltning, återanvändning och utveckling av de resurser som redan finns i samhället.

Den främsta uppgiften på senare år för den översiktliga planeringen har blivit att medverka till att de förändringar som görs främjar en god livsmiljö. En begränsning i miljöarbetet är att översiktplanen inte är bindande, bara vägledande, vilket innebär att de förslag och riktlinjer som beskrivs måste säkras på annat sätt. Detta kan bland annat ske med hjälp av andra mer genomförandeinriktade planeringsinstrument såsom områdesbestämmelser och detaljplaner. Andra begränsningar med översiktplanering är att det finns

många andra politikområden som ibland har den huvudsakliga påverkan på vissa miljömål. Exempel på detta är inom jordbruksområdet, där regler och bidrag bland annat från EU i stor utsträckning styr markanvändningen. Möjligheten att med hjälp av fysisk planering styra enskilda markägare är i praktiken obefintligt. Trots detta faktum kan översiktsplanen ge uttryck för vad kommunen vill göra inom dessa områden.

### **Positiva exempel**

Länsstyrelsen i Dalarna ger fyra exempel på hur miljöbalkens hushållningsbestämmelser behandlas regionalt. I samtliga fall har miljö- och hushållningsprogram upprättats eller håller på att tas fram. I några av fallen sker arbetet i samarbete med andra länsstyrelser. Länsstyrelsen ser behov av en diskussion om hur dessa områden med särskilda hushållningsbestämmelser bör utvecklas i samklang med de ambitioner som redovisas i miljömålen. Det behövs såväl en samlad erfarenhetsåterföring i landet som en fortsatt utveckling av metoder för regionala initiativ.

Det finns flera exempel på kommuner där man använder och utvecklar översiktsplanen för att bättre kunna utveckla sin kommun i hållbar riktning. I Ovanåker i Gävleborgs län har man utifrån sin Översiktsplan 2000 som har natur- och kulturmiljöinriktning fortsatt ett arbete med områdesbestämmelser för fåbodvallar etc. som är av riksintresse för kulturminnesvården. Processen har innefattat inventeringar som delvis finansierats via EU-medel. I Söderhamn och i Hudiksvall har kommunen tagit initiativ till att utvidga områden av riksintresse för kulturminnesvården att omfatta större område än den äldre stadskärnan.

I Falun-Borlänge betonas förvaltningen av befintliga resurser. Man har tagit fram en modell där den traditionella översiktsplanen har vidgats till en hållbarhetsplan som bygger på ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på hållbar utveckling i samspel med sektorsplaner. I hållbarhetsplanen kopplas övergripande nationella och regionala mål samman med lokala mål och strategier. De sistnämnda ska formuleras i en process där lokal kunskap och medborgarnas synpunkter är viktiga byggstenar. Hållbarhetsplanen ska vara underlag för beslut enligt PBL vilket innebär att den måste vara kopplad till mark- och vattenanvändning. Därutöver är tanken att ta fram sektorsplaner, handlingsprogram och upprätta bokslut över resultaten. För närvarande (mars 2003) pågår arbete efter modellen i de båda kommunerna.

Helsingborg har under 2002 färdigställt sin nya översiktsplan. I planen anges fyra övergripande utvecklingsstrategier som sammantaget innebär att utbyggnader av bostäder och arbetsplatser koncentrerats till goda kollektivtrafiklägen, såväl befintliga som framtida, och att grönstrukturen däremellan både bevaras och förädlas.

För att belysa effekterna av översiktsplaneförslaget testas en metod där sociala, ekonomiska, ekologiska och områdesvisa konsekvenser beskrivs och en sammanvägning görs. I ett första steg analyseras planförslaget utifrån tre olika perspektiv: sociala, ekonomiska



och ekologiska. Analyserna bygger på användandet av indikatorer vilka tar utgångspunkt i olika nationella mål som folkhälsomål, transportpolitiska mål och miljöpolitiska mål.

I översiktsplanen skriver kommunen att den fysiska planeringen kan bidra till att miljömål uppnås genom att inriktas på fysiska strukturer som stödjer ekologisk hållbarhet. Ett exempel är den betydelse som bebyggelsens täthet har för transportarbetet och energianvändningen. För att belysa ekologiska konsekvenser av översiktsplanen har Helsingborg valt elva olika planindikatorer. Dessa kan kopplas till elva av de femton miljökvalitetsmålen, se figur nedan.

Miljömål /Indikator	Frisk luft	Grundvatten av god kvalitet	Levande sjöar och vattendrag	Myllrande våtmarker	Hav i balans	Ingen övergödning	Bara naturlig försurning	Levande skogar	Ett rikt odlingslandskap	God bebyggd miljö	Begränsad klimatpåverkan
Tillgång till kollektivtrafik	X					X	X			X	X
Genhet för cykel	X					X	X			X	X
Skyddande vattentäkter		X									
Nyanlagda våtmarker			X	X	X				X		
Exploatering i kustzon					X				X		
Fragmentering								X	X		
Nyanlagd naturmark								X	X	X	
Exploaterad parkmark	X									X	
Exploaterad naturmark								X	X	X	
Exploaterad odlingsmark									X		
Rödlistade arter			X	X				X	X		

**Figur 4.** Ekologiska planindikatorer kopplat till mål.

Källa: Helsingborgs stad, 2002, s. 165, i Ranhagen et al, 2003.

I samarbete med flera av stadens förvaltningar och bolag har även ett lokalt investeringsprogram tagits fram. Syftet är att öka den ekologiska hållbarheten i samhället. Programmet innehåller åtgärder som ska minska miljöpåverkan från trafik och transporter, minska miljöpåverkan från energisektorn och förbättra förutsättningarna för den biologiska mångfalden i parker och omgivande jordbrukslandskap.

### Negativa exempel

Den fysiska planeringens potential som miljöverktyg kan man uppfatta som stor i dagsläget, men den kan naturligtvis ytterligare stärkas av bättre lagstiftning samt stärkt medvetenhet och kompetens hos aktörer och allmänhet. Enligt några länsstyrelser är det bara ett fåtal av kommunerna i deras län som har en aktuell översiktsplan. I de kommuner där en sådan fattas behandlas varken miljö- eller resursfrågorna på ett heltäckande och bra sätt.

Vid all form av exploatering påverkas miljön och olika intressen ställs mot varandra. Ett exempel som länsstyrelserna framhåller gäller etableringen av extern handel. Tyvärr är det ofta bevarandentressena som får ge vika för handelsintressena. När det gäller etableringar av transportgenererande verksamheter som köpcentra i externa lägen har den fysiska planeringen visat sig vara otillräcklig. Otillräcklig fysisk planering gäller generellt för de fall som kommunerna säljer t ex exploateringsmark till privata exploatörer och priset fastställs utifrån ett i förväg förväntat möjligt byggande. I sådana fall görs detaljplanen upp utifrån styrda ekonomiska förutsättningar och inte från det som skulle ha varit bäst från miljösynpunkt både för människan och för naturen. Dessutom är risken stor att medborgarinflytandet försummas.

Ett exempel på bristande samordning mellan miljöbalken och PBL kommer från Blekinge där en plan för nya bostäder och verksamheter togs fram och där utanför planområdet fanns verksamheter som kan innebära störningar. Vissa skyddsåtgärder kunde vidtas inom planområdet, men den miljöfarlig verksamheten hade tillstånd enligt miljöbalken och det var inte möjligt att påverka störningarna vid källan. Ett annat exempel på behov av bättre samordning mellan miljöbalken och PBL kommer från Dalarna där man menar att vid detaljplanering av industriändamål finns det inte möjligheter att föra in miljökrav i den omfattning som kan behövas för att direkt knyta an till miljöbalken. Den dubbla eller parallella prövning som nu sker borde kunna samordnas bättre. Grundläggande miljö- eller miljömålskrav borde t.ex. kunna utvecklas i detaljplanen och behovet av särskild prövning enligt miljöbalken begränsas till situationer där miljöpåverkan påtagligt avviker från den grundläggande nivån.

### Behov av samverkan

För att kunna nå miljömålen krävs att alla medverkar på bästa sätt. I kommunernas planeringsarbete finns flera exempel på nya angreppssätt för att ta till vara kommuninvånarnas åsikter och engagemang, men förändringar som mer genomgripande leder till minskad resursanvändning och lägre utsläpp kommer att kräva mycket kraftiga incitament och styrmedel för att kunna förverkligas.

Flera kommuner anser att länsstyrelserna borde ta ett större ansvar för samordning inom och mellan regioner framförallt i frågor som rör infrastruktur och miljö och i viss mån också större exploateringar, samt att de centrala miljömålsmyndigheterna bör utveckla direkta kontakter med kommunerna.

I kommunernas planeringsarbete finns flera exempel på nya angreppssätt för att ta till vara kommuninvånarnas åsikter och engagemang. I hållbarhetsarbetet är det lika betydelsefullt att engagera de människor som bor i kommunen som att skapa ett större samarbete mellan olika förvaltningar.

Kommunerna har också en viktig roll i genomförandet av miljö- kvalitetsmålen. Förankring och möjligheter att påverka är viktigt för att medborgarna, näringslivet och andra aktörer ska vara villiga att vara med och genomföra de åtgärder som krävs för att nå ett mer hållbart samhälle. För detta behövs plattformar för samverkan mellan olika aktörer och där det finns möjligheter till reellt inflytande och att påverka för alla involverade. Det finns behov av förändringar i planprocesserna bl.a. för att öka medborgarnas medverkan.

För att kunna nå miljömålen krävs att alla medverkar på bästa sätt. Att få med medborgarna på tåget och göra mer långtgående insatser kommer att kräva mycket arbete. Hittills har miljöarbete inklusive arbetet med Agenda 21 främst lett till goda insatser på sopsorteringssområdet. Förändringar för att mer genomgripande minska användningen av naturresurser kommer att kräva betydligt kraftigare incitament och styrmedel för att kunna förverkligas.

I Sverige har vi ingen utvecklad mark- och vattenanvändningsplanering på regional nivå utan länsstyrelserna har att granska kommunernas översiktsplaner utifrån bland annat behoven av samverkan med andra kommuner. Flera kommuner anser att länsstyrelserna borde ta ett större ansvar för samordning inom och mellan regioner framförallt i frågor som rör infrastruktur och miljö och i viss mån också större exploateringar. Dessutom menar man att de centrala myndigheterna med miljömålsansvar bör utveckla kanaler för dialog direkt med kommunerna och inte alltid gå via länsstyrelserna.

## Behov av utvecklingsarbete

Kopplingen mellan miljöbalken och fysisk planering behöver förtydligas och miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken och i planeringen samordnas. Planeringsverktyg på den regionala nivån behöver utvecklas eftersom många frågor måste samordnas över flera kommuner.

Planeringsunderlagen och metoderna för den fysiska planeringen behöver utvecklas bland annat med avseende på:

- riksintressena och natura 2000-områdena och deras behandling,
- konsekvensanalyser av planer,
- de grundläggande värdena, särskilt hälsorelaterade miljöaspekter, samt
- förvaltningen av den byggda miljön.

Mycket dataunderlag som behövs för att kunna följa den fysiska planeringens betydelse för att nå miljökvalitetsmålen och för-

bättra hushållningen med mark och vatten samt byggnader saknas, liksom indikatorer för att kunna bedöma utvecklingen. Både datafångsten och indikatorer behöver utvecklas.

För att kunna åtgärda vissa av de nedan angivna bristerna och behoven av utveckling kommer lagändringar att behövas.

En förbättrad samordning av PBL och miljöbalkens prövningssystem skulle bidra till att förbättra den fysiska planeringens roll som miljöverktyg. Kopplingen mellan miljöbalken och fysisk planering behöver förtydligas och planeringens roll i vissa avseenden stärkas. För att få ett bättre planeringsunderlag behövs metod- och kompetensutveckling med hänsyn till bestämmelserna om MKB och konsekvensanalyser i såväl detaljplanering som översiktsplanering. Dessutom behöver utformningen och användningen av den fysiska planeringens konsekvensbeskrivningar och miljöbalkens konsekvensbeskrivningar ses över så att processerna blir effektivare.

Underlagen kring riksintressena och deras behandling i den fysiska planeringen behöver utvecklas. Särskilt gäller detta hur de regelverk kring de utpekade natur 2000-områdena förhåller sig till PBL och planeringsprocesserna.

Det är viktigt att planeringsunderlagen och metoderna för den fysiska planeringen utvecklas och att kunskaperna om de grundläggande värdena och deras hantering i den fysiska planeringen fördjupas. Särskilt behöver planeringsunderlag om hälsorelaterade miljöaspekter utvecklas på nationell, regional och lokal nivå. De hälsoaspekter som inte är mätbara har kommit i skymundan, det gäller till exempel de sociala aspekterna och den psykosociala hälsan eller svaga gruppers hälsa.

Förändringen av den fysiska planeringen pekar bl.a. på att förvaltningen av den byggda miljön blir allt viktigare att uppmärksamma, men de planinstrument vi har är mer anpassade till att förändra och bygga nytt. Här finns behov av utveckling. Det kan röra planeringsmetoder och innehållet i översiktsplaner och områdesbestämmelser. Några länsstyrelser menar att bland annat på grund av en förändrad syn på miljöfrågorna bör i PBL införas krav på omprövning av detaljplaner vars genomförandetid gått ut.

För att kunna undvika från nationell synpunkt olämpliga lokaliseringar fordras nya incitament för utveckling exempelvis i form av miljöekonomiska faktorer. Med en mer balanserad utveckling över landet som helhet skulle den fysiska planeringen få en viktigare roll som miljöverktyg. Planeringsverktyg på den regionala nivån behöver utvecklas eftersom många frågor griper över många kommuner och därför inte kan lösas lokalt.

### **Utveckling av uppföljningssystemet**

För att kunna följa den fysiska planeringens betydelse för att nå miljö kvalitetsmålen och förbättra hushållningen med mark och vatten samt byggnader krävs mycket dataunderlag som saknas idag. För att på nationell nivå kunna bedöma den översiktliga planeringens potential att tillgodose miljömål finns det ett behov av generella

plan- och uppföljningsindikatorer som kan användas för att jämföra möjligheter till måluppfyllelse i olika regioner och kommuner. För att kunna styra utvecklingen i hållbar riktning är det viktigt att finna några sådana mått eftersom de kan stimulera regioner och kommuner att på ett tydligt sätt se hur de kan bidra till hållbarhet genom översiktlig planering. Det är svårt och komplicerat men samtidigt angeläget att utveckla indikatorer som kan användas för att jämföra miljömålets genomslag i översiktliga planer i olika kommuner och regioner. Boverket har påbörjat arbetet med att identifiera såväl planindikatorer som andra indikatorer och vilka data som kommer att behövas, men vi har ännu inte kommit så långt att vi här kan lägga konkreta förslag.

## Slutsatser och förslag

Strävan till sektorsövergripande samarbete mellan de kommunala förvaltningarna och på regional och central nivå ger goda möjligheter att integrera både miljö kvalitetsmål men även andra hållbarhetsmål i planeringen. Översiktsplanen som ett i första hand fysiskt planeringsinstrument och det finns många hållbarhetsaspekter som inte är knutna till en fysisk företeelse eller plats. Översiktsplanen kan därför lämpligen ingå i ett ”planbatteri” som sammantaget belyser alla hållbarhetsaspekter. Härigenom kan man på ett effektivt sätt sammanföra och integrera processer för en hållbar utveckling. Med en sådan bred planeringsprocess som grund finns det en stor potential för att målarbetet blir en aktiv del av integrerade planeringsprocesser. De mål som nu finns formulerade på nationell nivå för bland annat miljö kvalitet, folkhälsa och transporter kan vara ett stöd för lokala processer med syfte att formulera mål inom olika sektorer. Översiktsplaneringen har fått en allt viktigare roll i arbetet för en hållbar utveckling. Nya former av översiktsplanering utvecklas för att hantera avvägningar mellan olika typer av hållbarhetsmål. Hur väl de femton nationella miljö kvalitetsmålen kan inlemmas och integreras i översiktliga planer och program är av stor betydelse för möjligheten att uppnå en hållbar utveckling. Det påverkar nämligen möjligheterna att få genomslag för miljömålen i alla efterföljande skeden i plan- och byggprocesserna.

### **De naturliga systemen måste skyddas i lagstiftningen**

Naturresursbegreppet i lagstiftningen bör ses över så att också de grundläggande naturliga systemen omfattas av skydd. God hus-hållning eller långsiktigt hållbar definieras inte heller på ett entydigt sätt.

### **Den regionala planeringsnivån behöver utvecklas**

Den regionala planeringsnivån blir allt viktigare för att lösa struktur-frågor på miljö- och resursmässigt bästa sätt. Användbara regionala planeringsinstrument behöver utvecklas eftersom många frågor måste samordnas över större områden. Det behövs också en samlad erfarenhetsåterföring i landet och en fortsatt utveckling av metoder för regionala initiativ.

**Kopplingen mellan miljöbalken och fysisk planering behöver förtydligas** och miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken och i planeringen samordnas.

**Planeringsunderlagen och metoderna för den fysiska planeringen behöver utvecklas bland annat med avseende på:**

- riksintressena och natura 2000-områdena och deras behandling,
- konsekvensanalyser av planer,
- de grundläggande värdena, särskilt hälsorelaterade miljöaspekter, samt
- förvaltningen av den byggda miljön.

**Kvaliteten på och användningen av strategisk planering måste bli jämnare**

Både kvaliteten på och användningen av fysiska planer som strategiska miljöinstrument varierar kraftigt mellan kommunerna. Många kommuner utvecklar sin planering så att förutsättningarna för att bygga hållbara samhällen ökar, medan andra väljer att sätta exploatering och ekonomiska intressen i första rummet.

**Politisk vilja, kunskap och resurser behövs för att öka miljöaspekternas tyngd**

Åtgärder för att öka miljöfrågornas betydelse i planeringen pågår på alla nivåer från EU till kommunerna. Men för att miljöaspekter ska väga lika tungt som andra intressen när man fattar beslut krävs politisk vilja. Dessutom behövs kunskap och bra underlag om vilka naturresurser och andra resurser som finns, men såväl tillgången och tillgängligheten till data är ofta dålig. Det saknas också generella regler för intresseavvägningar och lämplighetsbedömningar när olika intressen konkurrerar om samma mark- eller vattenområde. Resurserna för planering har minskat på många håll, vilket innebär minskade möjligheter att använda planeringen som verktyg i miljöarbetet.

**Dataunderlag och utvärderingsmetoder måste utvecklas vidare**

Eftersom få planer där miljökvalitetsmålen tas upp har hunnit bli realiserade är det ännu för tidigt att utvärdera större effekter i verkligheten av sådan planering. För att kunna följa upp och utvärdera den fysiska planeringen som miljöinstrument samt hur hushållningen med mark och vatten samt byggnader stärks behöver dataunderlag, datainsamling och indikatorer utvecklas vidare och till detta behövs resurser.

**Andra styrmedel är också viktiga för att realisera hållbar utveckling**

Utformningen av den fysiska strukturen är inte det enda medlet för att nå en ökad hållbarhet. Andra styrmedel och incitament är avgörande för möjligheterna till förverkligande.

## Referenser

- Boverket och Naturvårdsverket. 2000. *Miljöinriktad fysisk planering*. Rapport i projektet SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige
- Boverket och Naturvårdsverket. 2000. *Planera med miljömål! en idékatalog*. Sammanfattande rapport av projektet SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige
- Boverket och Naturvårdsverket. 2000. *Planera med miljömål! en vägvisare*. Sammanfattande rapport av projektet SAMS – Samhällsplanering med miljömål i Sverige
- Bygga, bo och förvalta för framtiden. 2003. *Planering för ett hållbart samhällsbyggande*.
- Länsstyrelserna. 2002. *Remissvar från samtliga länsstyrelser på Boverkets frågor om Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader*.
- Ranhagen M, Ranhagen U, Trobeck S. 2003. *Implementering av miljö kvalitetsmål i översiktsplanering – en pilotstudie*. Boverket, Luleå Tekniska Universitet, SWECO FFNS
- Regeringen. 1997/98. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*. Regeringens proposition 1997/98:145
- Regeringen. 2000/01. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*. Regeringens proposition 2000/01:130
- SFS 1987:10. *Plan och Bygglag*
- SFS 1998:808. *Miljöbalk*
- SOU. 2002. *Klart som vatten*. Statens offentliga utredningar 2002:105
- Szegö J. 2003. *De kallades förr BY, KÖPING och STAD. Tätortslandskapets utveckling i Sverige 1960–2000*. Boverket. (Rapport under utgivning)





## Bilaga 1

# Hur arbetet med den fördjupade utvärderingen genomförts

Ansvaret inom Boverket för den övergripande miljömålsfrågan Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader har planenheten, medan ansvar för uppföljning och utvärdering ligger hos analysenheten.

En styrgrupp med övergripande ansvar för arbetet med de fördjupade utvärderingarna har bestått av Boverkets gd Ines Uusmann, stf. gd Fredrik von Platen, chefen för Husbyggnadsdivisionen Annika von Schéele, chefen för Samhällsbyggnadsdivisionen Ulf Troedson samt chefen för Analysenheten Martin Hedenmo.

Projektansvariga för processen med fördjupad utvärdering har varit Sofie Adolfsson Jörby och Ylva Rönning. Christine Allen, Jonas Molinder och Bo Nilsson har också deltagit i arbetet.

I arbetet med denna rapport har Sofie Adolfsson Jörby varit ansvarig och Bengt Eriksson deltagit. Lars Husberger, Dick Larsson, Madeleine Hjortsberg och Robert Johannesson har bidragit med underlag.

Som underlag för rapporten har tillgängligt underlagsmaterial såsom myndighetsrapporter, utredningsrapporter, forskningsartiklar m.m. använts. Under hösten 2002 skickades via miljömålskansliet en enkät till landets länsstyrelser med frågor från samtliga miljömålsmyndigheter. Boverkets frågor om den övergripande miljömålsfrågan var fokuserade på hur fysisk planering upplevs som verktyg för att öka miljöhänsynen, vilken hänsyn som tas till Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, samt vilka områden som är angelägna att förbättra.

Ett utkast har varit på remiss hos samtliga miljömålsmyndigheter och övriga i beredningsgruppen för miljömålsuppföljning. Synpunkter har inkommit från Svenska kommunförbundet, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Jordbruksverket och Sveriges Geologiska Undersökning.

Ett varmt tack till alla som på olika sätt har bidragit i arbetet!