



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2017:24



Plan- och bygglagen som ett effektivt verktyg för minskad klimatpåverkan

Boverket

Titel: Plan- och bygglagen som ett effektivt verktyg för minskad klimatpåverkan

Rapportnummer: 2017:24

Utgivare: Boverket, oktober 2017

Upplaga: 1

Tryck: Boverket

ISBN tryck: 978-91-7563-496-8

ISBN pdf: 978-91-7563-497-5

Sökord: Klimatpåverkan, klimathänsyn, plan- och bygglagen, kommunal planering, översiktsplanering, utvärdering, slutsatser

Diarienummer: 3225/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att på en övergripande nivå utvärdera vilket genomslag som kravet på klimathänsyn i planeringen enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) har fått. Utifrån denna utvärdering ska Boverket bedöma om det finns behov av att ändra PBL i syfte att kostnadseffektivt begränsa den klimatpåverkan som hänger samman med hur bebyggelse och infrastruktur lokaliseras och utformas i kommunernas planering.

Denna rapport utgör Boverkets redovisning av detta uppdrag. Rapporten har tagits fram av Anna Ekman.

Karlskrona, oktober 2017

Anders Sjelvgren
Generaldirektör

Innehåll

Läsanvisning	5
Sammanfattning	6
Inledning	7
Bakgrund och uppdrag	7
Uppdragets genomförande	7
Klimataspekter i PBL	9
2 kap. Allmänna och enskilda intressen	9
3 kap. Översiktsplan	10
4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser	11
Minskad klimatpåverkan i planeringsprocessen	11
Tillämpning av bestämmelsen idag	13
Kartläggning av hur kommunerna arbetar med minskad klimatpåverkan i översiktsplanering	13
Ett urval av myndigheter och organisationers arbete med minskad klimatpåverkan	14
Slutsatser	18
Utvärdering av klimathänsyn i planeringen	18
Finns behov av att ändra PBL?	18
Utveckla redovisningen?	19

Läsanvisning

Rapporten har följande kapitelindelning och struktur:

- Kapitlet ”Inledning” redovisar bakgrund samt uppdraget och dess genomförande.
- Kapitlet ”Klimataspekter i PBL” beskriver bakgrunden till bestämmelsen och hur PBL är tänkt att fungera.
- Kapitlet ”Tillämpning av bestämmelsen i dag” presenterar resultaten från genomförd kartläggning.
- Kapitlet ”Slutsatser” visar på problembild och hur en bättre tillämpning skulle kunna åstadkommas.

Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att på en övergripande nivå utvärdera vilket genomslag som kravet på klimathänsyn i planeringen enligt 2 kap. 3 § PBL har fått. Utifrån denna utvärdering ska Boverket bedöma om det finns behov av att ändra PBL i syfte att kostnadseffektivt begränsa den klimatpåverkan som hänger samman med hur bebyggelse och infrastruktur lokaliseras och utformas i kommunernas planering. Ändringen trädde i kraft den 2 maj 2011.

För att undersöka detta har Boverket kartlagt hur kommunerna redovisar sina arbeten med att begränsa klimatpåverkan i sin planering, främst i den översiktliga planeringen. Boverket har även studerat ett urval av myndigheter och organisationers arbete för minskad klimatpåverkan med koppling till den kommunala planeringen.

Genom kartläggningen har Boverket noterat att kommunerna till stor del arbetar med att främja strukturer och åtgärder som leder till minskad klimatpåverkan i sin översiktliga planering, något som även framgår i planer antagna innan 2011. Resultatet framgår även i SKL:s enkätundersökningar gällande minskad klimatpåverkan i den fysiska planeringen.

Det tar tid innan ändringar i lagen tar sig synliga uttryck i kommunernas planering och det faktiska genomförandet. Boverket anser därför att det är för tidigt att utvärdera vilket genomslag lagändringen i 2 kap. 3 § PBL har fått. Boverket anser vidare att det finns stöd med nuvarande bestämmelser i PBL för kommunerna att begränsa miljöpåverkan i sin fysiska planering och att det inte finns behov av att ändra PBL.

Boverket har under 2016 och 2017 tagit fram vägledningar som bland annat ger stöd i arbetet med minskad klimatpåverkan i den översiktliga planeringen. Vägledningarna har troligen inte fått genomslag i planeringen än. Fortsatt vägledningsarbete pågår inom den översiktliga planeringen. Boverket anser att det behövs vägledning om den lämplighetsbedömning och lokaliseringsprövning som sker i detaljplaneprocessen utifrån 2 kap. PBL.

Inledning

Bakgrund och uppdrag

Regeringen har i det klimatpolitiska ramverket beslutat att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser och att utsläppen från inrikes transporter ska minska med 70 %, senast år 2030 jämfört med utsläppsnivåerna år 2010. Regeringen anför i uppdraget att det är viktigt att det görs insatser på många områden i samhället, där den fysiska planeringen är en av dem. Med anledning av detta anför regeringen att det är angeläget att de författningar som har betydelse för den kommunala planeringen är ändamålsenligt utformade för att Sverige ska klara den samhällsomställning som klimatmålen innebär. Kravet på hänsyn till klimataspekter i PBL har nu funnits i några år och regeringen har gett Boverket i uppdrag att utvärdera i vilken omfattning det nya kravet fungerat i praktiken. Av uppdraget framgår att

Boverket ska på en övergripande nivå utvärdera vilket genomslag som kravet på klimathänsyn i planeringen enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen har fått. Utifrån denna utvärdering ska Boverket bedöma om det finns behov av att ändra plan- och bygglagen i syfte att kostnadseffektivt begränsa den klimatpåverkan som hänger samman med hur bebyggelse och infrastruktur lokaliseras och utformas i kommunernas planering. Det kan vidare finnas anledning att överväga krav på att kommunerna ska utveckla redovisningen i samband med att en översiktsplan tas fram enligt 3 kap. plan- och bygglagen. Även behovet av ytterligare krav på redovisning i samband med detaljplanering enligt 4 kap. plan- och bygglagen bör utredas.¹

Uppdragets genomförande

Avgränsning av uppdraget

Rapporten fokuserar på den del av klimataspekter enligt PBL som utgör klimatpåverkan, vilket innebär att klimatanpassning inte ingår i rapporten.

Boverkets rapport avgränsas till att omfatta själva planeringsprocessen med översiktsplaner och detaljplaner. Fokus i rapporten ligger dock på översiktsplanen eftersom översiktsplaneringen har en central roll i kommunernas arbete för en hållbar utveckling och således även i kommunernas arbete med minskad klimatpåverkan. Boverket har inte utvärderat om strategierna om minskad klimatpåverkan i översiktsplanen slutligen genomförts i efterföljande detaljplanering och hur effekterna blivit i den fysiska miljön.

¹ Uppdrag om plan- och bygglagen som ett effektivt verktyg för minskad klimatpåverkan (N2017/04379/PBB)

Enligt uppdragsbeskrivningen ska förslagen inte omfatta hur klimatpåverkan kan begränsas genom nya krav på enskilda byggnaders utformning eller tekniska egenskaper.

Kartläggning av minskad klimatpåverkan i översiktsplaneringen

Boverket har gjort en kartläggning av hur kommunerna redovisar sina arbeten med att begränsa klimatpåverkan genom främst översiktlig planering. Kartläggningen omfattar även en översyn av hur andra organisationer och myndigheter arbetar med klimatpåverkan i den fysiska planeringen.

Totalt har 60 antagna översiktsplaner studerats främst från och med år 2014 till juni 2017, då dessa tagits fram enligt nya PBL. I de fall tillhörande miljökonsekvensbeskrivningar funnits tillgängliga har även dessa ingått i kartläggningen. Kartläggningen har även omfattat några översiktsplaner som är antagna innan 2011 för att se ifall liknande resonemang gällande klimatpåverkan fanns innan nya PBL.

Utgångspunkt för kartläggningen har varit följande frågeställning: Om, och i så fall hur, har kommunerna arbetat med minskad klimatpåverkan i sin översiktsplan?

Frågeställningen har legat till grund för en kartläggning av vilka intentioner kommunerna haft att arbeta vidare med frågan och vilka åtgärder kommunerna avser att utföra.

För att skapa en överblick över kommunernas arbete för minskad klimatpåverkan i översiktsplaneringen har olika sökord använts. Orden grundar sig på begrepp som förekommer i bland annat Boverkets vägledning om översiktsplanering för minskad klimatpåverkan, men också klimatbegrepp i förarbetet till nya PBL. Följande sökord har använts: klimatpåverkan, klimat, resurseffektiv, förtätning, utsläpp, kollektivtrafik, cykel, förnybar, solenergi, vindkraft och LIS.

Klimataspekter i PBL

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

2 kap. PBL innehåller de allmänna intressena och krav som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse och som är utgångspunkten för vad som är lämplig mark- och vattenanvändning i ett hållbarhetsperspektiv. Portalparagrafen konkretiseras genom bestämmelserna om de allmänna intressena och de allmänna intressena kan i sin tur ges tydligare innehåll bland annat genom de nationella målen.

I PBL som trädde i kraft den 2 maj 2011 infördes bestämmelse som innebär att miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning och byggande. Genom den nya lagstiftningen tydliggjordes att kommunerna har ansvar för att planera med hänsyn till klimataspekter och att det anses som ett allmänt intresse. I 2 kap. 3 § PBL anges numera att:

Planläggning² enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1-5.

I propositionen 2009/10:170, som föregick ändringen, framgår att syftet med tillägget i lagtexten är att främja goda miljöförhållanden dels genom anpassning till klimatförändringar, dels genom en minskad klimatpåverkan och därigenom bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Regeringen anför att kommunernas samhällsplanering bör kunna spela en viktig roll i klimatarbetet. Det handlar framförallt om en mer integrerad och förutseende samhällsplanering för minskade klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.³

² Planläggning enligt 1 kap. 4 § PBL innefattar arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. Hänsyn till miljö- och klimataspekter ska därför beaktas i hela planeringskedjan.

³ Prop. 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag, s. 161.

3 kap. Översiktsplan

Förutom bestämmelsen om klimataspekter i andra kapitlet förstärktes översiktsplaneringens funktion som strategiskt dokument i nya PBL. Av översiktsplanen ska det framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen⁴.

Av förarbetena till nya PBL framgår skälen till regeringens förslag om en reglering av en mer strategisk översiktsplan⁵

Det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebär att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärssektoriell samverkan inom och mellan olika nivåer, som rör de sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiven och inte minst klimatfrågan. Det är angeläget att juridiskt säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang så att sambanden med förhållandena i omvärlden blir tydligare. Översiktsplanen bör i ökad utsträckning hantera relevanta nationella, regionala och mellankommunala frågor. Översiktsplanens roll och betydelse behöver stärkas genom att översiktsplanens bredare funktion, både som underlag för beslut enligt plan- och bygglagen och som ett strategiskt, politiskt instrument, förtydligas i lagstiftningen.

En målsättning med den fysiska planeringen enligt PBL är att sträva efter en hållbar samhällsutveckling. I översiktsplanen formulerar kommunen strategierna för en långsiktigt hållbar utveckling. Här redogör kommunen för avsedd mark- och vattenanvändning samt hur kommunen avser att tillgodose allmänna intressen och samordna sin planering med nationella och regionala mål, planer och program. Översiktsplanen har därför en central roll i kommunernas arbete för en hållbar utveckling och således även i kommunernas arbete med minskad klimatpåverkan. I översiktsplanen kan grunden för en klimatsmart struktur läggas. En klimatsmart struktur är en struktur som främjar ett beteende som leder till minskad klimatpåverkan. Översiktsplaneringen är ett verktyg för att sätta enskilda beslut om den fysiska miljön i ett större perspektiv där olika aspekter vägs samman.

Dialogen mellan stat och kommun under processen att ta fram en översiktsplan är en väsentlig del i planeringen. Under samrådet har länsstyrelsen enligt PBL vissa specifika uppgifter. Bland annat ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen ska även ge kommunen underlag och råd i fråga om sådana allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. För att bidra till en mer aktiv och strategisk översiktsplanering ska läns-

⁴ 3 kap. 5 § p. 4 PBL

⁵ Prop. 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag, s. 176.

styrelsen också sammanställa och tillhandahålla underlag om relevanta nationella och regionala mål och intressen. Länsstyrelsen bevakar således bland annat miljö- och klimataspekter i översiktsplaneringen.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

Vad som är tillåtet att reglera i detaljplan och områdesbestämmelser följer av 4 kap. PBL. Det finns idag ingen konkret bestämmelse som anger vad som ska eller får regleras gällande klimatpåverkan. Enligt nuvarande bestämmelser finns det dock möjlighet att indirekt påverka klimatpåverkan genom att bland annat bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark eller vattenområden⁶. Det kan till exempel handla om att möjliggöra sträckningen av en bussgata eller en lämplig lokalisering av bebyggelse i förhållande till målpunkter av olika slag. Det är även möjligt att införa bestämmelser gällande bebyggandets omfattning⁷ samt gällande placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter⁸.

Även om det inte finns någon direkt koppling mellan de allmänna intressena i 2 kap. PBL och vad som får regleras i detaljplan enligt 4 kap. PBL så handlar hela detaljplaneprocessen om att göra en lämplighetsbedömning och lokaliseringsprövning som tar hänsyn till helhetsbilden. I detta ingår klimatpåverkan som ett av flera intressen. Boverket har idag ingen utökad vägledning om hur lämplighetsbedömning och lokaliseringsprövning utifrån 2 kap. PBL ska gå till i detaljplaneprocessen.

Under samrådet av en detaljplan ska länsstyrelsen ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL. Om det behövs från allmän synpunkt ska länsstyrelsen även ge råd i övrigt om tillämpningen av PBL.

Minskad klimatpåverkan i planeringsprocessen

Arbetet med en minskad klimatpåverkan pågår stegvis genom planeringsprocessen. Översiktsplanen anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och redovisar bland annat de stora dragen i fråga om användningen av mark- och vattenområden i kommunen. Den översiktliga och strategiska planeringsnivån är avgörande för kvaliteten på den efterkommande detaljplaneringen.

⁶ 4 kap. 5 § PBL

⁷ 4 kap. 11 § PBL

⁸ 4 kap. 16 § PBL

Förutsättningarna för en hållbar bebyggelseutveckling grundläggs redan i den kommuntäckande översiktsplanen. Översiktsplanen anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Här framgår de stora dragen i fråga om användningen av mark- och vattenområden i kommunen och här beskriver kommunen riktlinjerna för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen förväntas ge vägledning för den efterkommande planläggningen. Det kan handla om att sätta övergripande mål, att ange generella principer, att göra avvägningar gentemot bebyggelseintressen och att definiera eventuellt behov av ett mer detaljerat underlag för olika delområden.

Genom detaljplanen kan kommunen möjliggöra en lämplig markanvändning och indirekt möjliggöra en begränsad klimatpåverkan. Så som planeringskedjan är uppbyggd enligt dagens lagstiftning är detaljplanen tänkt som ett genomförandemedel av de strategier gällande markanvändningen som pekats ut i den översiktliga planeringen. Det är dock först när en detaljplan genomförs som effekten visar sig, beroende på vilka delar av detaljplanen som genomförs.

Tillämpning av bestämmelsen idag

Enligt uppdraget ska Boverket på en övergripande nivå utvärdera vilket genomslag kravet på klimathänsyn i planeringen enligt 2 kap. 3 § PBL har fått. Nedan följer en övergripande kartläggning av hur kommunerna arbetat för en minskad klimatpåverkan genom sin översiktsplanering. Som underlag för diskussion om hur klimatarbetet kan utvecklas har även delar av Boverkets, länsstyrelsernas och SKL:s arbete med minskad klimatpåverkan studerats.

Kartläggning av hur kommunerna arbetar med minskad klimatpåverkan i översiktsplanering

Kartläggningen visar att de undersökta kommunerna till stor del arbetar med att främja strukturer och åtgärder som leder till minskad klimatpåverkan. Av kartläggningen går att utläsa att kommunerna arbetat med minskad klimatpåverkan innan nya PBL trädde i kraft. Däremot kan det anas ett ökat intresset hos kommunerna under senare år, vilket även Sveriges kommuners och landstings (SKL) enkätundersökningar visar (läs mer om undersökningen på sidan 15).

Åtgärder för minskad klimatpåverkan

Av de åtgärder som kommunerna föreslår för att minska klimatpåverkan är det några som är vanligt förekommande. Till dessa hör åtgärder som förtätning och satsningar på kollektivtrafik och gång- och cykel. Dessa återfinns i majoriteten av översiktsplanerna, så när som på ett tiotal översiktsplaner. Vidare förekommer också förnyelsebar energi, med åtgärder som exempelvis vindkraftutbyggnad och satsningar på fjärrvärmesutbyggnad som återfinns i ungefär hälften av de studerade översiktsplanerna. Av kartläggningen har Boverket noterat att när kommunerna beskriver åtgärder finns ett fokus på att förhindra negativ klimatpåverkan som att reducera utsläpp och inte att öka den positiva påverkan genom att nyttja exempelvis ekosystemtjänster.

Merparten av de åtgärder som föreslås är inom områdena transport och energi. De åtgärder som föreslås relaterar antingen till att minska transportbehovet eller ett minska utsläppen från energigenerering, som elproduktion eller uppvärmning av byggnader. I vilken utsträckning kommunerna kopplar detta till utsläpp av växthusgaser varierar. Orsakerna som är mest förekommande är utsläpp från transportsektorn (gods- och persontransporter), samt utsläpp från industrier och uppvärmning.

I merparten av översiktsplanerna är det dock svårt att utläsa ifall åtgärderna förslås med anledning av att minska klimatpåverkan eller ifall föreslagna åtgärder indirekt minskar klimatpåverkan. Oavsett av vilken anledning kommunerna föreslår dessa åtgärder medför de positiva effekter i arbetet med en minskad klimatpåverkan.

Av merparten av de studerade översiktsplanerna går det inte att utläsa ifall miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) varit ett sätt att integrera miljöaspekter i översiktsplaneringen och huruvida MKB:n bidragit till att arbeta in åtgärder för minskad klimatpåverkan i planeringen. MKB:arna blir i många av fallen mer av en checklista för hur kommunerna uppfyller relevanta miljömål genom översiktsplanerna.

Få kommuner lyfter klimatfrågan ur ett regionalt perspektiv och hur kommunens planering samordnas med den regionala planeringen för att minska klimatpåverkan.

Ett urval av myndigheter och organisationers arbete med minskad klimatpåverkan

För att kommunerna ska kunna arbeta i enlighet med lagstiftningens intentioner om att begränsa klimatpåverkan vid planering av bebyggelse och infrastruktur behövs bland annat myndigheters stöd i form av vägledning och planeringsunderlag. Nedan följer en kort beskrivning om hur olika myndigheter och organisationer arbetar med minskad klimatpåverkan som har koppling till denna rapport.

Boverkets vägledning om hållbar utveckling och minskad klimatpåverkan i översiktsplaneringen

Under 2016 och 2017 lanserade Boverket vägledning på PBL Kunskapsbanken om hållbar utveckling och minskad klimatpåverkan i översiktsplaneringen enligt regeringsuppdrag.

Vägledningen Hållbar utveckling i översiktsplaneringen lanserades under 2016 för att ge stöd och inspiration till kommuner och länsstyrelser i arbetet med hållbar utveckling i översiktsplaneringen. Ambitionen med vägledningen är att underlätta arbetet med hållbar utveckling i den översiktliga planeringen. I vägledningen beskrivs en processmetodik som inspiration till kommunernas arbete med implementering och bedömning av hållbarhet i den fysiska miljön och i framtagandet av strategier för den framtida utvecklingen.

Vägledningen Översiktsplanering för minskad klimatpåverkan togs fram som ett led i arbetet att nå miljömålet God bebyggd miljö i de delar som

handlar om hur översiktsplaneringen kan bidra till de nationella klimatmålen, regeringens ambition om en transportsnål samhällsstruktur samt visionen om noll nettoutsläpp till 2050. Vägledningen syftar till att ge kommunerna stöd i översiktsplaneringen så att den medverkar till en minskad klimatpåverkan. Vägledningen publicerades under 2017, avsikten är att marknadsföra vägledningen genom ett webbseminarium under 2017.

Resultat från SKL:s enkätundersökning: Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan

Under tre tillfällen, 2007, 2009 samt 2011 har SKL utfört en enkätundersökning där de frågat om och hur kommunerna arbetar med minskad klimatpåverkan i den fysiska planeringen. Enkäten var ett sätt att fånga upp vad SKL då såg som relevanta frågor.

Enkätundersökningen från 2011 visar att nio av tio kommuner arbetar för minskade utsläpp i sin fysiska planering, åtminstone i viss mån. Lika många kommuner arbetar med lokalisering av infrastruktur, arbetsplatser och bostäder för ett minskat transportbehov. En klar majoritet arbetar även med lokalisering av bebyggelse för utbyggnad av fjärrvärme, lokalisering av vindkraft samt lokalisering av köpcentra för ett minskat transportbehov. Över hälften ställer energikrav på bebyggelse när kommunen säljer mark och en tredjedel arbetar även med frivilliga överenskommelser om energiprestanda för byggande på mark där kommunen inte är markägare.⁹

Enligt SKL har kommunernas arbete i den fysiska planeringen för att minska klimatpåverkan fått ett stort genomslag. Ökningen till år 2011 är tydlig på de flesta områden och ligger i linje med lokalt, regionalt och nationellt arbete med klimat, energi och miljömål som bedrivits sedan flera år. Resultatet ligger i linje med kartläggningen av översiktsplaner som Boverket gjort, att kommunerna arbetar för en minskad klimatpåverkan i sin planering.

Länsstyrelsernas sammanställningar av planeringsunderlag avseende minskad klimatpåverkan

För att underlätta kommunernas arbete med klimatutmaningar och på så sätt klimatsäkra den fysiska planeringen har länsstyrelserna, enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2016 (regleringsbrevsuppdrag 23), arbetat fram ett fördjupat planeringsunderlag. Syftet var dels att begränsa klimatpåverkan, dels att förebygga och på andra sätt hantera de risker som följer

⁹ Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan - resultat från SKL:s enkätundersökning år 2011, SKL

med ett förändrat klimat. Planeringsunderlaget lämnades till respektive kommun i länet och till Boverket.

Av de länsstyrelser som lämnat sin sammanställning av planeringsunderlag till Boverket är det merparten som antingen innan eller efter uppdraget funnit brister i det material som de tillhandahåller avseende minskad klimatpåverkan. De beskriver att de varit bättre på att tillhandahålla planeringsunderlag gällande klimatanpassning till kommunerna. Bristerna av planeringsunderlag för minskad klimatpåverkan har påpekats av både kommunerna men också av länsstyrelserna själva som efter uppdraget funnit att de måste fokusera mer på minskad klimatpåverkan.

Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet

Energimyndigheten fick i uppdrag att samordna omställningen av transportsektorn till fossilfrihet i regleringsbrevet för 2016. Uppdraget innefattade att ta fram en strategisk plan för omställningen, samordna arbetet för omställningen, föra dialog med relevanta aktörer och aktörsgrupper samt verka för synergier med andra nationella satsningar. Energimyndigheten tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys har därför tagit fram en strategisk plan¹⁰ för omställningen till en fossilfri transportsektor. Syftet är att bidra till målet om minst 70 procents minskning av växthusgas-utsläppen från transportsektorn mellan 2010 och 2030 samt målet om klimatneutralitet senast 2045 som beskrivs i det föreslagna klimatpolitiska ramverket.

Bebyggelseutvecklingen och vilken transportinfrastruktur som byggs har stor betydelse för hur transporternas utsläpp av koldioxid utvecklas på lång sikt. Bebyggelseplaneringen behöver därför ske så att den trafikutveckling som den genererar medverkar till att både klimatmål och övriga samhällsmål kan nås.

Kommunala planer och program behöver utformas med hänsyn till deras konsekvenser för transportefterfrågan. Tydligare krav avseende klimatpåverkan behöver också ställas på lokalisering av verksamheter och bebyggelse. Störst möjlighet att påverka bebyggelseutvecklingen har staten i sin roll som medfinansierare av infrastrukturåtgärder eller bostadsbyggnad. Tydligare krav avseende klimatpåverkan behöver ställas vid medfinansiering av infrastruktur. Det är också angeläget att staten främjar klimatmå-

¹⁰ <http://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2017/strategisk-plan-for-hur-transportsektorn-ska-bli-fossilfri/>

let vid sin bedömning av kommunernas lokalisering av verksamheter och bebyggelse.

I den strategiska planen presenteras åtgärder som myndigheterna kan genomföra inom ramen för myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Dessutom föreslås utredningar, regeringsuppdrag, styrmedel och andra åtgärder, som kan beslutas av regeringen eller riksdagen. Syftet med åtgärderna är att skapa ett mer transporteffektivt samhälle, energieffektiva och fossilfria fordon samt en högre andel förnybara drivmedel.

I den strategiska planen beskrivs att samhällsplanering är den mest långsiktiga området att arbeta med för att åstadkomma en omställning till fossilfrihet. Vidare beskrivs att den kommunala fysiska planeringen behöver utformas med hänsyn till de tänkta konsekvenserna för transportefterfrågan. Som ett av Boverkets åtagande nämns att Boverkets vägledning om översiktsplanering för minskad klimatpåverkan behöver implementeras genom en informationssatsning, exempelvis inom ramen för det pågående regeringsuppdraget PBL Kompetens. Boverket har för avsikt att lansera vägledningen på ett webbseminarium under senare delen av 2017.

Slutsatser

Utvärdering av klimathänsyn i planeringen

Enligt uppdraget ska Boverket på en övergripande nivå utvärdera vilket genomslag som kravet på klimathänsyn i planeringen enligt 2 kap. PBL har fått.

Av Boverkets kartläggning framgår att de undersökta kommunerna till stor del arbetar med att främja strukturer och åtgärder som leder till minskad klimatpåverkan i sin översiktliga planering. Kommunernas resonemang kring klimatpåverkan är inte unik för översiktsplaner som antagits efter nya PBL. Resultatet framgår även i SKL:s enkätundersökningar gällande ”Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan” för åren 2007, 2009 och 2011 som beskriver att det finns ett stort genomslag för att arbeta med minskad klimatpåverkan i kommunernas fysiska planering.

En aspekt som bör nämnas är den i sammanhanget korta tid som gått sedan lagändringen i relation till de relativt långa processer det är att ta fram framförallt översiktsplaner, men även detaljplaner. Det är först när planerna genomförs som effekterna av kommunernas ambitioner om en minskad klimatpåverkan visar sig. Värt att nämna är att övergångsbestämmelserna vid nya PBL innebar att planer påbörjade innan 2 maj 2011 togs fram enligt då gällande lagstiftning. Det tar därför tid innan ändringar i lagen tar sig synliga uttryck i kommunernas planering och det faktiska genomförandet.

Under senare år har Boverket tagit fram olika vägledningar för att stödja kommunernas arbete med hållbarhet och klimatpåverkan i översiktsplaneringen. Vägledningarna publicerades under 2016 och 2017 och har troligen inte hunnit få genomslag i planeringen än. Vägledningen om klimatpåverkan har inte marknadsförts än och kommer att vara ämne för ett webbseminarium under senare delen av 2017.

Boverket anser med anledning av ovanstående att det är för tidigt att utvärdera vilket genomslag lagändringen i 2 kap. 3 § PBL har fått.

Finns behov av att ändra PBL?

Enligt uppdraget ska Boverket, utifrån denna utvärdering, bedöma om det finns behov av att ändra PBL i syfte att kostnadseffektivt begränsa den klimatpåverkan som hänger samman med hur bebyggelse och infrastruktur lokaliseras och utformas i kommunernas planering.

Boverkets bedömning är att det inte finns behov av att ändra PBL. Detta med anledning av att det finns stöd med nuvarande bestämmelser i PBL för att kommunerna ska arbeta med minskad klimatpåverkan i sin planering, såväl i den översiktliga planeringen som i detaljplaneringen. Kommunerna arbetar med minskad klimatpåverkan i deras planering vilket framgår i Boverkets kartläggning och SKL:s undersökning.

Utveckla redovisningen?

I uppdraget beskrivs att det kan finnas anledning att överväga krav på att kommunerna ska utveckla redovisningen i samband med att en översiktsplan tas fram enligt 3 kap. PBL. Även behovet av ytterligare krav på redovisning i samband med detaljplanering enligt 4 kap. PBL bör enligt uppdraget utredas.

Kopplingen mellan besluten på olika planeringsnivåer behöver bli tydligare för att synliggöra olika intressen såsom klimatpåverkan inom hela planeringsprocessen. Genom uppföljningsbara mål i översiktsplanen kan de följas upp i efterkommande detaljplaner och på så vis även utvärdera besluten. Men vad krävas av en översiktsplan för att kommunen ska kunna arbeta vidare med klimatpåverkan i efterföljande detaljplanering? I PBL finns inget krav på att översiktsplanen ska följas upp mer än att den ska aktualitetsprövas minst en gång varje mandatperiod. Boverket håller på att ta fram en vägledning om kontinuerlig översiktsplanering. Uppföljning och utvärdering är en viktig del av en kontinuerlig process och skulle skapa en tydligare brygga mellan översiktsplanens strategier och genomförandet i detaljplaner. I vägledningsarbetet ligger även att ge kommunerna stöd med olika verktyg och analyser i syfte att bedöma konsekvenser och belysa olika intressekonflikter på ett tydligt sätt. Boverket anser inte att ytterligare krav på redovisning i samband med framtagande av en översiktsplan enligt 3 kap PBL behövs.

Boverket anser att det behövs vägledning om den lämplighetsbedömning och lokaliseringsprövning som sker i detaljplaneprocessen utifrån 2 kap. PBL, istället för ytterligare regleringar genom 4 kap. PBL.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se