

Handläggare
Maria Tengvard
Telefon: 08-508 28 806**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-04-14 p.20

Förslag till strategi för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

Remiss från kommunstyrelsen dnr 110-309/2015

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Godkänna och överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Per Enarsson
Enhetschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått "Förslag till strategi för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö" (Boverkets rapport 2014:32) för yttrande från kommunstyrelsen. Remissvar ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 15 april 2015.

Boverkets förslag till strategi ska bidra till att Sverige uppnår miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Det konstateras att hittills planerade eller beslutade styrmedel inte räcker till för att uppnå detta komplexa miljökvalitetsmål.

I strategin föreslås fyra nya etappmål med tillhörande åtgärder som ska bidra till att nå miljökvalitetsmålet.

Miljöförvaltningen har tagit del av innehållet i Förslag till strategi för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö och välkomnar att en genomlysning görs för att identifiera åtgärder som bidrar till ökad

måluppfyllelse. Miljöförvaltningen konstaterar även att staden redan idag genomför och planerar för flera av de åtgärder som föreslås utredas vidare och därefter tas fram kommunala rekommendationer och riktlinjer för.

Flertalet beskrivna åtgärdsförslag handlar om att utreda snarare än att fokusera på genomförande. Mot den bakgrunden konstaterar förvaltningen att det är svårt att bedöma om de föreslagna nya etappmålen och tillhörande åtgärder kommer leda till uppfyllelse av miljökvalitetsmålet.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått ”Förslag till strategi för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö” (Boverkets rapport 2014:32) för yttrande från kommunstyrelsen. Remissvar ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 15 april 2015.

Boverkets förslag till strategi ska bidra till att Sverige uppnår miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Det konstateras att hittills planerade eller beslutade styrmedel inte räcker till för att uppnå detta komplexa miljökvalitetsmål. Utgångspunkten för Boverket har varit människans behov av miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet.

Miljökvalitetsmålet och dess preciseringar

Riksdagen beslutade under våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett generationsmål samt med miljökvalitetsmål och etappmål. Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö är beskrivet enligt följande:

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Miljökvalitetsmålet är förtydligat genom tio preciseringar. Regeringen beslutade den 26 april 2012 om reviderade preciseringar enligt följande:

- Hållbar bebyggelsestruktur
- Hållbar samhällsplanering
- Infrastruktur
- Kollektivtrafik, gång och cykel

- Natur- och grönområden
- Kulturvärden i den byggda miljön
- God vardagsmiljö
- Hälsa och säkerhet
- Hushållning med energi och resurser
- Hållbar avfallshantering

Förslag till insatsområden

Boverket skriver att miljö kvalitetsmålets tio preciseringar berör flera samhällsområden. I arbetet med denna strategi har Boverket därför lagt ihop preciseringar som är direkt beroende av varandra till fyra insatsområden för att sedan föreslå etappmål och åtgärder utifrån dessa.

De fyra insatsområdena håller samman miljömålets preciseringar, etappmål och åtgärder och är:

- Hållbar samhällsplanering
- Bebyggelsestruktur och transporter
- Nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse
- Energi- och resurshushållning

Beslutade etappmål inom God bebyggd miljö

Miljömålsberedningen lämnade i SOU 2011:34 förslag på två etappmål inom miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Regeringen fastställde de två etappmålen genom beslut den 26 april 2012. De beslutade etappmålen är:

- Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan
- Ökad resurshushållning i byggsektorn

Förslag till nya etappmål

Inom tre av de fyra insatsområdena föreslår Boverket nya etappmål (se nedan) medan det för det fjärde, energi- och resurshushållning, föreslås en vidare utredning om förslag till etappmål och åtgärder med bäring på resurshushållning. Etappmålen konkretiserar den nödvändiga samhällsomvandling som krävs för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. De föreslagna åtgärderna ska bidra till att etappmålen uppnås.

Boverket har i uppdraget fokuserat på områden och problemställningar som bedömts vara särskilt viktiga för att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Fokus har legat på sakområden där det i dag inte finns några beslutade eller föreslagna etappmål inom miljö målssystemet.

De föreslagna fyra nya etappmålen med tillhörande åtgärder ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålet. De fyra nya etappmålen, som regeringen måste ta beslut om innan de gäller, avser år 2020 och är:

- År 2020 har den svenska planeringsberedskapen utvecklats så att myndigheternas tillämpning främjar miljö kvalitetsmålens måluppfyllnad. Regionala forum har etablerats för samverkan mellan kommunala, regionala och nationella nyckelaktörer för att uppnå en hållbar samhällsplanering. (Förslag till etappmål inom insatsområde hållbar samhällsplanering)
- År 2020 ska minst 15 kommunala, mellankommunala eller regionala stadsmiljöavtal vara tecknade och förutsättningar till en ändamålsenlig bebyggelsestruktur finnas på plats. (Förslag till etappmål inom bebyggelsestruktur och transporter)
- Ökningen i persontransportresandet i tätorter ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken minskar. År 2020 ska personbilstrafiken i tätorter ha minskat med 10 procent jämfört med 2014. (Förslag till etappmål inom bebyggelsestruktur och transporter)
- Människans livsmiljö ska vara grunden för ett hållbart byggande och byggnadsbestånd. År 2020 ska livscykelperspektivet vara en utgångspunkt för all ny- och ombyggnad liksom vid förvaltning av befintlig bebyggelse. (Förslag till etappmål Nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse)

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av miljöförvaltningen. Avstämning har gjorts med stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret samt trafikkontoret.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen har tagit del av innehållet i Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och välkomnar att en genomlysning görs för att identifiera åtgärder som bidrar till ökad måluppfyllelse. Miljöförvaltningen konstaterar även att staden redan idag genomför och planerar för flera av de åtgärder som föreslås utredas vidare och därefter tas fram kommunala rekommendationer och riktlinjer för.

De föreslagna insatsområdena samt tillhörande etappmål och åtgärder berör stadens operativa och strategiska arbete och kommer att kommenteras under respektive rubrik. Miljöförvaltningen har

valt att koncentrera svaren utifrån följande frågeställningar: Är förslagen realistiska och användbara? Hur påverkar förslagen Stockholms stads arbete inom området? Vad saknas eller behöver kompletteras?

Övergripande synpunkter

Förvaltningen har därutöver en rad övergripande synpunkter på förslagets upplägg, genomförbarhet samt innehåll. Flertalet beskrivna åtgärdsförslag handlar om att utreda snarare än att fokusera på genomförande. Mot den bakgrunden konstaterar förvaltningen att det är svårt att bedöma om de föreslagna nya etappmålen och tillhörande åtgärder kommer leda till uppfyllelse av miljökvalitetsmålet.

Identifierade målkonflikter

Boverket skriver i rapporten att det inom miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö finns målkonflikter som behöver hanteras: den täta staden bland annat kan leda till minskad energianvändning och bättre nyttjande av befintlig infrastruktur men kan även innebära att konflikter kopplade till exempelvis luftföroreningar och buller riskerar att uppstå.

Miljöförvaltningen delar Boverkets uppfattning att det föreligger målkonflikter som behöver hanteras inom miljökvalitetsmålet och som kräver politiska avvägningar och ställningstaganden. Miljöförvaltningen konstaterar dock att en förtätning av städer inte automatiskt måste ge problem med oönskade hälsokonsekvenser, varmare lokalklimat och problem med dagvattenhantering. Dock krävs medveten planering och strategier för detta, varav arbete med ekosystemtjänster i stadsutvecklingsprocessen är en metod.

Samlad konsekvensbedömning

Miljöförvaltningen noterar att det saknas en överblick av förslagens kostnader och finansiella effekter. Förvaltningen bedömer därför att det är svårt att göra en samlad konsekvensbedömning av strategin.

Grön teknik, miljöinnovationer och livscykelanalyser

Avsnittet är översiktligt beskrivet. Miljöförvaltningen anser att en djupare analys behövs som beskriver mer framåtsyftande och främst handfasta förslag dvs. hur grön teknik etc. kan bli en integrerad del i kommunernas och andra aktörers arbete för en god bebyggd miljö.

Synpunkter på Förslag till insatsområde hållbar samhällsplanering

Inom detta insatsområde föreslår Boverket följande etappmål:

År 2020 har den svenska planeringsberedskapen utvecklats så att myndigheternas tillämpning främjar miljökvalitetsmålen måluppfyllnad. Regionala forum har etablerats för samverkan mellan kommunala, regionala och nationella nyckelaktörer för att uppnå en hållbar samhällsplanering

För att bidra till att etappmålet nås föreslår Boverket att följande åtgärder genomförs:

- Stärk kommunens planeringsberedskap
- Utveckla översiktsplanens strategiska funktion
- Utveckla regionala forum för samhällsplanering
- Utveckla ett regionalt ramverk för planeringen

Synpunkter på förslag till åtgärder

I förslaget *Stärk kommunens planeringsberedskap* föreslås att regeringen ska anslå medel för att stärka denna. Med planeringsberedskap avser Boverket riktlinjer för bostadsförsörjning och transportinfrastruktur, markberedskap samt kompetens- och organisationsberedskap.

Miljöförvaltningen konstaterar att frågan om bristande planberedskap inte är aktuell för Stockholms stad och andra starkt expansiva kommuner som har ambition, mål samt vilja att bygga. Stockholm har dock långt kvar till en god planberedskap eftersom expansionstrycket är så stort. Det vore dock önskvärt med statligt stöd till planeringsarbetet i kommun, så planproduktionen kan motsvara behovet.

Miljöförvaltningen saknar även en skrivning om utmaningen att bygga bostäder till överkomliga boendekostnader.

Vad gäller åtgärdsförslaget *Utveckla översiktsplanens strategiska funktion* är förslaget att Boverket, i samverkan med andra relevanta aktörer, ska ta fram en vägledning för hur översiktsplanen kan göras mer operativ och inriktad på genomförande.

Förvaltningen ser positivt på förslaget att utveckla översiktsplanens strategiska funktion som instrument för genomförande och en mer operativ styrning av den efterföljande planeringen. Förvaltningen saknar dock skrivningar och åtgärdsförslag om fler områdesplaner

som kan öka helhetssynen och påskynda framtagandet av detaljplaner.

Vad gäller åtgärdsförslaget *Utveckla regionala forum för samhällsplanering* skriver Boverket att regeringen bör avsätta medel för regionala pilotprojekt i syfte att stärka samordningen mellan den kommunala, regionala och nationella nivån i planeringen av bebyggelse, transportinfrastruktur samt kollektivtrafik.

Miljöförvaltningen konstaterar att tanken om stärkt samordning är god men att sådana insatser bör genomföras inom redan existerande samarbeten och forum snarare än att nya ska skapas.

Boverket föreslår i åtgärdsförslaget *Utveckla ett nationellt ramverk för planeringen* att regeringen ska fastställa en nationell strategi för fysisk planering minst en gång under varje mandatperiod. Boverket skriver att den fysiska planeringen behöver samordnas med andra politikområden och att det finns behov av att utveckla hanteringen av de nationella målen i samhällsplaneringen på regional och kommunal nivå.

Förvaltningen anser förvisso att kommunernas planering skulle kunna gagnas av en tydligare nationell stadsbyggnadspolitik som förenar olika politikområdens mål och program men att ett sådant ramverk inte får inskränka kommunernas planmonopol.

Synpunkter på Förslag till insatsområde inom bebyggelsestruktur och transporter

Inom detta insatsområde föreslår Boverket följande etappmål kopplat till **bebyggelsestruktur**:

År 2020 ska minst 15 kommunala, mellankommunala eller regionala stadsmiljöavtal vara tecknade och förutsättningar till en ändamålsenlig bebyggelsestruktur finnas på plats

För att bidra till att etappmålet nås föreslår Boverket att följande åtgärder genomförs:

- Upprätta ett förslag till stadsmiljöprogram samt stadsmiljöavtal
- Bättre beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller
- Vägledning för tätortsnära natur och grönområden

- Planeringsunderlag för kulturmiljövärden i den byggda miljön
- Utredning om störning och hälsopåverkan från buller

Inom detta insatsområde föreslår Boverket följande etappmål kopplat till **transporter**:

Ökningen i persontransportresandet i tätorter ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken minskar. År 2020 ska personbilstrafiken i tätorter ha minskat med 10 procent jämfört med 2014

För att bidra till att etappmålet nås föreslår Boverket att följande åtgärder genomförs:

- Förändrat planeringsdirektiv till Trafikverket
- Gång-, cykel- och kollektivtrafik ska vara normgivande i planeringen
- Möjlighet att anlägga fristående cykelvägar
- Vägledning för arbete med parkeringsstrategier
- Beskattning av parkeringsplatser

Synpunkter på förslag till åtgärder

Stockholms stad arbetar redan brett med frågor som har bäring på trafik, buller, grönområden och kulturmiljövärden. Exempelvis inkluderar stadens framkomlighetsstrategi en trafikhierarki som motsvarar Boverkets förslag att prioritera gång, cykel och kollektivtrafik. Stockholms stad bedriver därtill ett aktivt arbete med att integrera ekosystemtjänster i stadsmiljö, har tagit fram en strategi för detta och avser att implementera det i planeringen.

Vad gäller åtgärden *Upprätta ett förslag till stadsmiljöprogram samt stadsmiljöavtal* är förslaget att Boverket, i samverkan med ett antal myndigheter, bör uppdras att upprätta ett stadsmiljöprogram samt skapa förutsättningar för tillhörande stadsmiljöavtal.

Förvaltningen konstaterar att Boverket betonar vikten av stadsmiljöavtal och att dessa beskrivs som tydliga incitament för kommuner och samarbetspartner att ingå avtal och genomföra åtgärder som gynnar miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Förvaltningen noterar att 2 miljarder kronor är avsatta fram till 2018. Målet om att 15 stadsmiljöavtal skall träffas innebär avtal om vardera cirka 135 miljoner kronor, vilket i kollektivtrafik-sammanhang får anses vara ett ytterst marginellt bidrag. För Stockholm gäller exempelvis att Tunnelbaneöverenskommelsen totalt beräknas uppgå till 26 miljarder kronor. Till det kommer

övriga investeringar i kollektivtrafik som skall ske. Bussar, spårväg och Citybanan m.m Förvaltningen anser alltså att förslaget förvisso är gott men att den avsatta summan är för låg.

Förvaltningen saknar även ett förslag – eller snarare ett förslag om att ta fram ett förslag – hur kommunerna skall få del av de markvärdestegringar som uppkommer till följd av genomförda infrastrukturinvesteringar.

Saknade och ytterligare förslag till åtgärder

En förutsättning för en fungerande attraktiv tät stad/ort är en mångfald av verksamheter och därmed att näringslivet har tillgång till effektiva godstransporter. Förvaltningen noterar att detta insatsområde i princip helt saknar skrivningar om näringslivets transporter av olika typer av gods och efterfrågar därför förslag till hur även denna sektor kan integreras i strategin. Mer precist saknar förvaltningen skrivningar om vikten av att tidigt inkludera gods-transporterna i planeringen, men även att bygga in flexibilitet i leveransstrukturen. Detta då praktisk användning av en plats inte går att styra i detalj varken i närtid eller i framtid. Godsströmmarna förändras med t.ex. en ökad e-handel inklusive hemleveranser av livsmedel m.m.

Förvaltningen saknar också en beskrivning av möjligheter att inrätta miljözoner för lätta fordon. Vidare saknas åtgärdsförslag som omfattar en vidare syn på en optimering av både väg- och kollektivtrafiken. Detta för att skapa god tillgänglighet och lyfta fram IT-infrastrukturens betydelse för att skapa jämlika och jämställda arbetsförhållanden i staden som helhet och därmed minska resbehovet. Förvaltningen välkomnar emellertid att staten har anslagit 500 miljoner per år som medfinansiering till kollektivtrafik i tätort.

Förvaltningen efterfrågar även ytterligare förslag till styrmedel och åtgärder inom detta insatsområde. Exempelvis skulle ett resonemang kunna utvecklas om hur fjärrarbete kan möjliggöras genom satsningar på väl utbyggd IT-infrastruktur med tillräcklig kapacitet samt hur infrastruktur för förnybara drivmedel och el kan planeras för. Andra åtgärdsområden som skulle kunna lyftas fram är att mer strukturerat använda vegetation och grönområden som bullerdämpande åtgärder.

Förvaltningen ser även ett behov av statligt finansierade trafikmätningar. Detta för att få ett underlag för att på så vis kunna bedöma vilka åtgärder som har störst effekt.

För att klara de ökade godstransporterna i en växande stad behövs också tysta godstransporter utvecklas. Det vore välkommet om staten kunde ge utvecklingsstöd till kommuner som prova nya tekniker för att kunna förlägga varutransporterna till tider när den allmänna trafikbelastningen är lägre.

Synpunkter på Förslag till insatsområde inom nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse

Inom detta insatsområde föreslår Boverket följande etappmål:

Människans livsmiljö ska vara grunden för ett hållbart byggande och byggnadsbestånd. År 2020 ska livscykelperspektivet vara en utgångspunkt för all ny- och ombyggnad liksom vid förvaltning av befintlig bebyggelse

För att bidra till att etappmålet nås föreslår Boverket att följande åtgärder genomförs:

- Uppföljning av statusen på det svenska byggnadsbeståndet
- Strategi för hållbara byggnader
- Beredskap för ändrade klimatförhållanden
- Upphandling för minskad miljöbelastning
- Översyn av kemikaliekraven för byggprodukter
- Statsbidrag för renovering av skollokaler

Synpunkter på förslag till åtgärder

Förvaltningen bedömer att det föreslagna etappmålet med fokus på människans livsmiljö och ett livscykelperspektiv är bra och att de föreslagna åtgärderna kan bidra till måluppfyllelse. Förvaltningen bedömer dock att åtgärdsförslagen huvudsakligen består av kartläggningar, utredningar samt strategiarbete och, förutom statsbidrag för skollokaler, inte av konkreta insatser och åtgärder som bidrar till etappmålets uppfyllnad i det korta perspektivet. Exempel på åtgärdsförslag som hade varit önskvärda är en mer konkret vägledning och skärpning vad gäller upphandlingsregler inom byggsektorn samt skärpta regler i BBR avseende såväl byggmaterialval, bygginspektion som uppföljning m.m.

Boverket skriver exempelvis i åtgärdsförslaget *Strategi för hållbara byggnader* att man avser att utveckla och främja hållbarhetsaspekterna vid byggande, drift och vid renovering av byggnadsbeståndet samt att kartlägga hur byggnaderna påverkar miljön i stort vad gäller resursanvändning vid nybyggnad, förvaltning och rivning.

Miljöförvaltningen anser att det är angeläget att energianvändning och klimatpåverkan uppmärksammas vid framställande av byggmaterial, transport av byggmaterial och energianvändning på byggplatsen. Förvaltningen saknar dock mer konkreta resonemang gällande hur LCA-beräkningar ska utformas så att de kan utgöra grund för val av byggnadssätt och konstruktioner.

Boverkets skriver i åtgärdsförslaget *Översyn av kemikaliekraven för byggprodukter* att Regeringen bör ge Kemikalieinspektionen och Boverket ”i uppdrag att undersöka om det är motiverat att, utifrån behovet att skydda människors hälsa och miljö och med hänsyn till de effekter för företagets konkurrenskraft och den inre marknadens funktion som en nationell reglering kan ha, införa proportionerliga nationella begränsningar för farliga ämnen i byggprodukter”.

Förvaltningen välkomnar skrivningen att kemikaliekraven för byggprodukter kan behöva stärkas och noterar även att det finns ett stort behov av en sådan reglering. Kunskap bör inhämtas från de befintliga system som används idag och lägstanivån bör anpassas efter dessa.

Förvaltningen välkomnar även att Boverket avser utreda hur byggnader påverkas av klimatförändringar såsom extremare vädersituationer.

Synpunkter på Förslag till insatsområde energi- och resurshushållning

Inom detta insatsområde föreslås inga nya etappmål och förslag till åtgärder. Istället föreslås att Boverket, tillsammans med Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet och Energimyndigheten, ges i uppdrag att komplettera föreliggande dokument med förslag till etappmål och åtgärder inom området energi- och resurshushållning.

Boverket skriver under detta insatsområde att Naturvårdsverket och Energimyndigheten bedömer att Sverige troligen inte kommer att nå energieffektiviseringsmålet 20 procent effektivare energianvändning till 2020 utan åtgärder. Myndigheterna föreslår som åtgärd höjda energiskatter på el och fossila bränslen.

Miljöförvaltningen instämmer i att höjda energiskatter har en styrande effekt. Dock konstaterar förvaltningen att besparingar behöver ske inom alla energiområden om resurshushållning ska uppnås. Dessutom utgör avfallsförbränning av plaster med fossilt ursprung ett stort klimatproblem. Cirka 40 % av växthusgas-

utsläppen från avfallsförbränning kommer från fossila plaster. Förvaltningen noterar därför att en skatt på förbränning av fossila plaster skulle kunna få stor betydelse.

Inom detta insatsområde utpekas flerbostadshus inom miljonprogrammet som bebyggelse som har behov av upprustning och energieffektivisering. Miljöförvaltningen instämmer i att många av dessa byggnader är i behov av renovering och energieffektivisering men noterar att samma behov generellt finns i bebyggelsen som uppfördes efter andra världskriget d.v.s. 1945 – 1965.

Slut.

Bilaga

Förslag till strategi för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö