

# Konsekvensbeskrivning

## Översiktsplan för Stockholms stad Godkännandehandling





## Konsekvensbeskrivning

### *Översiktsplan för Stockholms stad*

**På uppdrag av**  
Stockholms stad, stadsbyggnadskontoret

**Utförande konsult**  
WSP Sverige AB  
WSP Samhällsbyggnad  
November 2017

**Författare**  
Oskar Wallgren, uppdragsansvarig  
Johanna Gordon  
Andrea Utas  
Mari Ferring  
Cecilia Lindqvist  
Anders Bondemark

**Layout och illustration**  
Filippa Andersson  
Ezequiel Pinto-Guillaume

**Foto**  
WSP Sverige AB om inget annat anges

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1	Bakgrund	4
1.2	Disposition och läsanvisning	5
<b>2</b>	<b>Samlad bedömning</b>	<b>6</b>
2.1	Planens bidrag till måluppfyllelse	6
2.2	Planens samlade konsekvenser och bidrag till hållbar utveckling	7
<b>3</b>	<b>Utgångspunkter och metod</b>	<b>9</b>
3.1	Metod och bedömningsmodell	9
3.2	Avgränsning	10
3.3	Nollalternativ – en framtid utan en ny översiktsplan	11
<b>4</b>	<b>Översiktsplanens syfte och innehåll</b>	<b>13</b>
4.1	Översiktsplanens syfte och förhållande till andra planer och program	13
4.2	Mål för stadsbyggandet	14
4.3	Utbyggnadsstrategi och genomförande	14
4.4	Allmänna intressen	15
4.5	Stadsutvecklingskartan	15
<b>5</b>	<b>Planens påverkan på stadens strukturer och system</b>	<b>17</b>
5.1	Transportinfrastruktur	17
5.2	Bebyggelsestruktur	19
5.3	Tekniska försörjningssystem	20
5.4	Grönstruktur	21
<b>6</b>	<b>Konsekvenser för de som bor och vistas i staden</b>	<b>22</b>
6.1	Miljörelaterad hälsa	22
6.2	Fungerande vardagsliv	24
6.3	Social sammanhållning	27
<b>7</b>	<b>Konsekvenser för miljön</b>	<b>30</b>
7.1	Naturmiljö och ekosystemtjänster	30
7.2	Vatten	31
7.3	Kulturmiljö	33
7.4	Markanvändning och hushållning med resurser	35
7.5	Klimatpåverkan	36
7.6	Risker och störningar	37
<b>8</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser</b>	<b>39</b>
8.1	Konsekvenser för företagen och näringslivet	39
8.2	Samhällsekonomiska effekter	40
8.3	Effekter på offentlig ekonomi och taxor	42
<b>9</b>	<b>Planens genomförbarhet</b>	<b>43</b>
9.1	Rådighet och påverkansförmåga	43
9.2	Beroende av andra aktörers investeringar och prioriteringar	44
9.3	Beroende av nya system- och teknislösningar	44
<b>10</b>	<b>Uppföljning och styrning</b>	<b>46</b>
<b>Bilaga A.</b>	<b>Bedömningsmodell och bedömningsgrunder</b>	<b>47</b>
<b>Bilaga B.</b>	<b>Regelverk kring miljöbedömning</b>	<b>53</b>



I det här kapitlet beskrivs bakgrunden till hållbarhetsbedömningen av översiktsplanen.

## 1. Inledning

Den här rapporten redovisar konsekvenserna av förslaget till ny översiktsplan för Stockholms stad. Rapporten dokumenterar den hållbarhetsbedömning som genomförts sedan hösten 2015 - en arbetsprocess med det övergripande syftet att så långt som möjligt integrera miljö- och andra hållbarhetsaspekter i den nya planen.

### 1.1 Bakgrund

Hållbarhetsbedömningen har genomförts av WSP Sverige AB i nära samarbete med Stockholms stad och har pågått parallellt med planarbetet. Hållbarhetsbedömningen har syftat till att belysa det komplexa samspelet

"En *miljö- eller hållbarhetsbedömning* är en process som pågår parallellt med arbetet med att ta fram en översiktsplan. I processen ingår bl.a. moment som behovsbedömning, avgränsning, och samråd. Processens resultat beskrivs i ett dokument: en *konsekvensbeskrivning*.

mellan social, kulturell, ekologisk, ekonomisk och rumslig utveckling i staden, och att ge konkret vägledning hur planen på bästa sätt kan bidra till måluppfyllelse. Rapporten beskriver översiktsplanens påverkan, effekter och konsekvenser för en rad olika aspekter och utifrån olika perspektiv på hållbarhet.

Sammantaget har rapporten ambitionen att belysa och göra en samlad bedömning av planens konsekvenser och hur väl den skapar förutsättningar för att leva och verka hållbart i staden. Som en del av detta diskuteras utmaningar förknippade med planens kostnader och nyttor, samt genomförbarhet. Hållbarhetsbedömningen har genomförts och dokumenterats så att den uppfyller miljöbalkens krav för miljöbedömningar av planer och program.

Planen föreläggs stadsbyggnadsnämnden för godkännande i slutet av kvartal 4 2017. Efter godkännande kan planen översändas till kommunfullmäktige för antagande tidigt kvartal 1 2018.

## 1.2 Disposition och läsanvisning

Rapporten är upplagd enligt följande:

---

### Kapitel 2

I kapitel 2 görs en samlad bedömning av planens konsekvenser och dess bidrag till en hållbar utveckling, utifrån analys och resultat i kapitel 3-9.

---

### Kapitel 3

I kapitel 3 beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, de avgränsningar som gjorts och den metod som använts. Där behandlas även frågan om ett nollalternativ för översiktsplanen – dvs. samhällets troliga utveckling om planen inte antas.

---

### Kapitel 4

I kapitel 4 beskrivs kortfattat översiktsplanens huvudsakliga innehåll.

---

### Kapitel 5

I kapitel 5 redovisas en bedömning av planens långsiktiga påverkan på stadens struktur ur fyra perspektiv: transportinfrastruktur, bebyggelse, tekniska försörjningssystem och grönstruktur.

---

### Kapitel 6 & 7

Översiktsplanens konsekvenser för de som bor och vistas i staden redovisas i kapitel 6, och miljökonsekvenserna i kapitel 7.

---

### Kapitel 8 & 9

I kapitel 8 förs resonemang om översiktsplanens ekonomiska konsekvenser, och i kapitel 9 bedöms planens genomförbarhet.

---

### Kapitel 10

I kapitel 10 beskrivs hur planens konsekvenser kan följas upp.

---

### Bilaga A & B

Rapporten har två bilagor. I bilaga A beskrivs den metod som använts och de mål som utgör bedömningsgrunder. I Bilaga B summeras kortfattat det regelverk som styr miljöbedömningen av planer och program.

I det här kapitlet görs en samlad bedömning av planens konsekvenser och dess bidrag till en hållbar utveckling.

## 2. Samlad bedömning

### 2.1 Planens bidrag till måluppfyllelse

Planen identifierar ett stort antal lokala och regionala miljömässiga värden, kvaliteter och funktioner för vilka specifika förhållningssätt och planeringsinriktningar beskrivs. Dessa är i grunden bra – de förändringar och tillskott av bebyggelse och infrastruktur som krävs till följd av befolkningsökningen balanseras mot behov av att begränsa de negativa konsekvenserna och säkerställa att så mycket lokal nytta som möjligt skapas när staden utvecklas.

Översiktsplanens prioriteringar och fyra stadsbyggnadsmål har stor bredd och är välformulerade. Planeringsinriktningarna bidrar samlat till att målen kan nås. Planeringsinriktningarna är dock, givet bredden på de frågeställningar och utmaningar som planen tar upp, relativt få och i flera fall tämligen generellt formulerade. Under arbetsprocessen har de dock i flera fall skärpts, särskilt jämfört med samrådsversionen av planen.

Flera viktiga frågeställningar som lyfts i löptexten i kapitlet Allmänna intressen återfinns inte som skarpa ställningstaganden i form av planeringsinriktningar. Det finns därför en risk för att vissa av de intentioner som finns i texterna om de allmänna intressena inte fullt ut kommer att påverka den efterföljande planeringen. Områdes- och detaljplanering endast driven av de fyra stadsbyggnadsmålen riskerar att inte tillräckligt väl tillgodose de allmänna intressen som översiktsplanen identifierat. Konsekvenser kan bli att lagkrav inte klaras, eller att konflikter med stadens andra mål och strategier uppstår, t.ex. vad gäller vattenkvalitet och lokal boendemiljö.

Den stora utmaningen för staden de kommande åren blir att ge översiktsplanen den tyngd och naturliga plats i det beslutsfattande som den måste ha för att stadsbyggnadsmålen ska kunna uppnås. Flera strategiska förändringar i inriktningen för stadsbyggandet görs jämfört med översiktsplanen från 2010 – tyngdpunkterna



på plankartan har ersatts av ett kontinuerligt stadslandskap där kompletteringar ska göras i enskilda områden utifrån de behov och förutsättningar som finns på varje enskild plats. I närtid pekas Kista-Järva, Skärholmen, Farsta och Hagsätra-Rågsved ut som fokusområden.

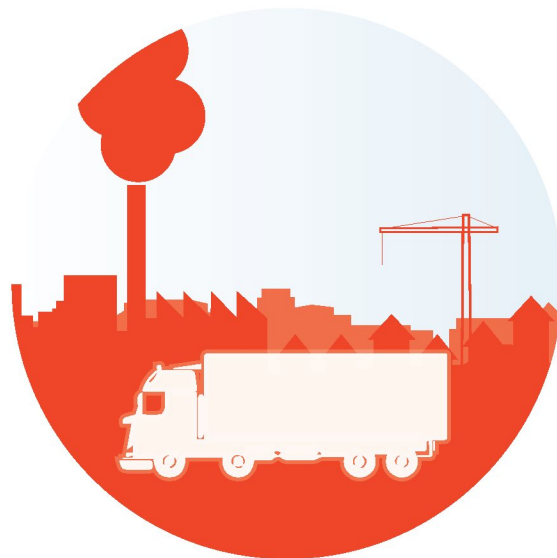
Det är i efterföljande planering (områdesplanering och detaljplaner), i bygglovsprövning, i beslut och genomförande av investeringar i infrastruktur för transporter och tekniska system, samt i näringslivets investerings- och lokaliseringsbeslut som planens genomförande i praktiken kommer att ske. Om summan av alla dessa steg i tillräcklig utsträckning ligger i linje med planens inriktningar och intentioner har staden goda möjligheter att röra sig mot den målbild som satts upp för 2040.

## 2.2 Planens samlade konsekvenser och bidrag till hållbar utveckling

Planens påverkan och konsekvenser bedöms och redovisas i kapitel 5-8. Sammantaget bedöms planens påverkan på stadens strukturer och system vara positiv och till stöd för de målsättningar som formulerats. Principer, prioriteringar och planeringsinriktningar präglas av en sammanhållen systemsyn, där möjligheter till synergier, mervärden och kostnadseffektivitet lyfts fram.

Planen har höga ambitioner när det gäller att skapa attraktiva och goda livsmiljöer för de som lever och verkar staden. De planeringsinriktningar som formuleras ligger väl i linje med dessa ambitioner. Dock behöver den ohälsa som uppkommer till följd av buller, bristande luftkvalitet och brister i boendemiljön ges större tyngd i efterföljande planering och i större utsträckning än idag påverka var och hur det byggs. Annars finns det stor risk att vi genom byggandet idag bidrar till ohälsa i framtiden.

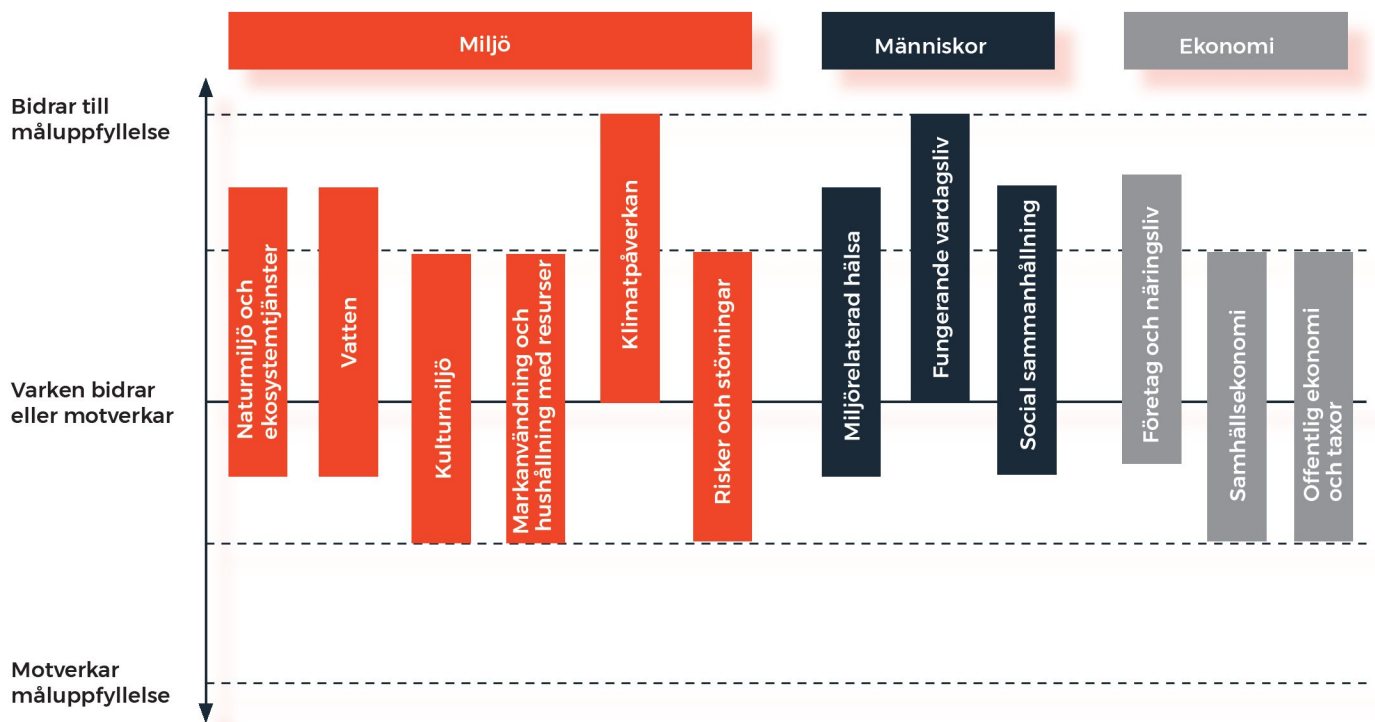
Sociala nyttor uppstår inte enbart av fysisk planering och byggande, utan som en kombinerad effekt av andra åtgärder och förändringar t.ex. på bostadsmarknaden, arbetsmarknaden och i utbildningssystemet. För att planens sociala målsättningar ska kunna uppnås behövs därför flera parallella insatser från staden, i samspel med statligt agerande i samma riktning. De slutsatser som dragits av stadens Kommission för social hållbarhet bör speciellt uppmärksammas.



Miljön påverkas i och med den stora befolkningstillväxt som ligger framför staden. Den kraftiga expansionen får konsekvenser för miljöer såväl på land och som i vatten. Det saknas i flera fall planeringsinriktningar och förhållningssätt som kan ge stöd i kommande avvägningar mellan olika intressen på enskilda platser. Sammantaget bedöms dock planens negativa konsekvenser för en miljömässigt hållbar utveckling vara begränsade, i första hand eftersom planen tar tydligt stöd i miljöprogrammet, dagvattenstrategin och andra parallella styrdokument för stadens miljöarbete. När det gäller kulturmiljön är bedömningen att planens ambitioner är höga och tydligt uttryckta. Det förhållningssätt till kulturmiljö och arkitektoniska värden som ska präglade kommande planering och beslutsfattande kommer att kräva resurser och kompetens.

Både genomförbarhet och ekonomiska konsekvenser framstår som hanterbara utmaningar. Dock kommer en stor medverkan från ett antal andra aktörer (i första hand staten och landstinget) att krävas för att transportsystemets funktion ska hållas hög och dess och klimatpåverkan minska i riktning mot klimatmålen. Det finns frågor kring hur marknaden på bästa sätt kan utnyttjas för att skapa stadsmiljöer i linje med planens intentioner. Riktade analyser kring just detta kan därför vara motiverade framöver.





Figur 1. I figuren sammanfattas de konsekvenser planen får utifrån de tolv delbedömningar som gjorts. För varje typ av konsekvens visas om planen bedöms bidra till eller motverka att relevanta mål nås. För de flesta konsekvenserna kommer beslut i områdes- och detaljplanering avgöra hur stora konsekvenserna blir samt hur de fördelas mellan olika stadsdelar.

### Samlad bild

Med sitt breda anslag utgör planförslaget en god grund för att kunna bidra till en hållbar utveckling med människans behov i centrum. Kommande planering behöver tydligt utgå från översiktsplanens anvisningar och avvägningar mellan olika intressen. När områden kompletteras med ny bebyggelse behöver platsanalyser och sociala analyser genomföras. Lämpliga och robusta metoder för detta kan behöva identifieras och anpassas till förhållandena i staden, med grund i stadens eget utvecklingsarbete. Styrmedel och andra åtgärder behöver

komplettera planeringen för att målen för transportsystemet och minskad klimatpåverkan ska kunna nås. De svenska erfarenheterna av långtgående lokal styrning mot minskad biltrafik är begränsade. Kommande utredningar behöver mer noggrant analysera olika styrmedels egenskaper och möjligheterna att införa dem i staden.

Planens konsekvenser illustreras samlat i Figur 1 ovan.



I det här kapitlet beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, den metod som använts och de avgränsningar som gjorts.

### 3. Utgångspunkter och metod

Miljöbalken säger att en miljöbedömning ska genomföras för översiktsplaner och att den ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Stockholms stad har valt att integrera den lagstadgade miljöbedömningen i en *hållbarhetsbedömning* – en bred bedömning av planens samlade påverkan och konsekvenser, kompletterad med en bedömning av dess genomförbarhet.

Ambitionen har varit att låta hållbarhetsbedömningen påverka planens inriktning och ställningstaganden, för att på så sätt bidra till att ”... integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas”.<sup>1</sup>

Bedömningen har genomförts av en konsultgrupp från WSP Sverige AB, med stöd av stadens ansvariga tjänstepersoner. Hållbarhetsbedömningen har fungerat som en integrerad del av arbetet med både samråds- och utställningsversionerna av översiktsplanen. Avstämning med stadens experter och planerare har gjorts i arbetsmöten. Den slutliga bedömningen av planens konsekvenser är WSP:s egen.

Arbetet har pågått sedan september 2015 genom löpande dialog mellan staden och WSP, med fokus på problemformuleringar och avvägningar mellan olika intressen.

Insikter från hållbarhetsbedömningen har på detta sätt kunnat integreras i planarbetet fram till färdigställandet.

#### 3.1 Metod och bedömningsmodell

Den modell som använts för att strukturera analysen och redovisningen bygger på de behov och frågeställningar som funnits under planprocessen. Arbetet har genomförts i tre steg.

##### Steg 1. Kartläggning

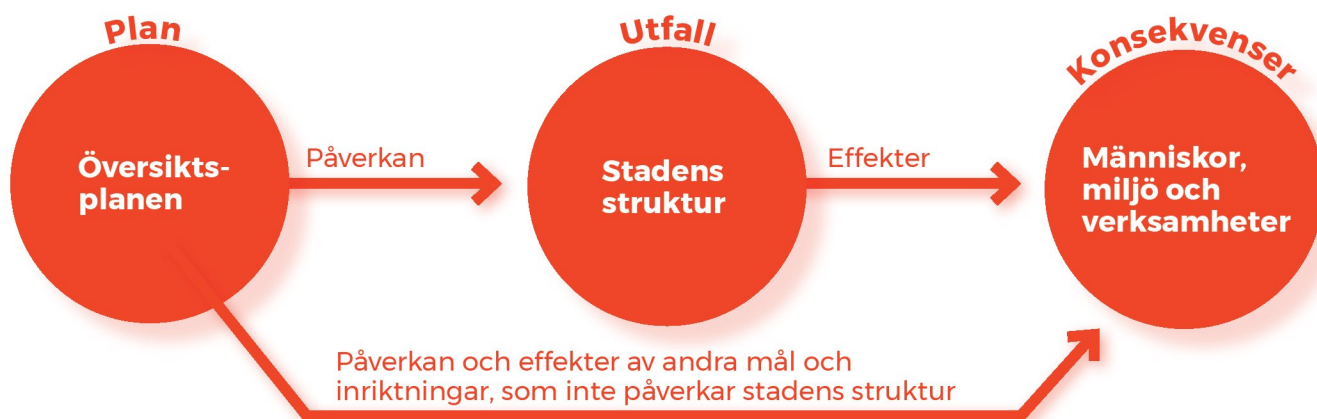
Kartläggning av vilka strukturella förutsättningar som översiktsplanen skapar för en långsiktigt hållbar utveckling för människor, miljö och verksamheter. Analysen inriktades på planens påverkan på fyra strukturer: transportinfrastruktur, bebyggelse, tekniska försörjningssystem och grönstruktur.

##### Steg 2. Bedömning

Bedömning av de konsekvenser översiktsplanen får. Konsekvenserna beror mycket på utvecklingen av stadens struktur men också på översiktsplanens övriga ställningstaganden, i första hand mål och planeringsinriktningar.

Hur dessa samband förhåller sig till varandra illustreras i Figur 2 på nästa sida.

<sup>1</sup> Miljöbalken 6 kap. 11 §



Figur 2. Sambandet mellan översiktsplanen och dess konsekvenser.

Konsekvenserna har delats upp i tre huvudsakliga kategorier:

• **Konsekvenser för de som bor och vistas i staden**

- Hälsa
- Fungerande vardagsliv
- Social sammanhållning

• **Konsekvenser för miljön**

- Naturmiljö och ekosystemtjänster
- Kulturmiljö
- Vatten
- Markanvändning och hushållning med resurser
- Klimatpåverkan
- Risker och störningar

• **Ekonomiska konsekvenser**

- Företag och näringsliv
- Samhällsekonomi
- Kommunalekonomi

**Steg 3. Identifiering**

Identifiering av möjligheter och svårigheter som är förknippade med planens genomförande. Vad krävs för att stadsbyggnadsmål ska uppnås och de negativa konsekvenser som identifierats ska kunna undvikas? Arbetet avslutades med en samlad bedömning av översiktsplanens konsekvenser och dess bidrag till hållbar utveckling (här redovisad i kap. 1).

I Bilaga A redovisas de mål som utgör bedömningsgrunder för redovisningen av planens konsekvenser.

I Bilaga B finns en redovisning i tabellform där miljölagstiftningens krav på innehåll i en MKB för planer och program sorteras i förhållande till dispositionen i denna rapport, som stöd för den intresserade läsaren.

**3.2 Avgränsning**

Hållbarhetsbedömningen har inriktats på de aspekter av planen som kan anses betydande och relevanta, givet planens syfte och omfattning och andra planer och program som den ska samspeka med. Analysen har avgränsats tidsmässigt, geografiskt och ämnesmässigt.

När det gäller *avgränsningen i tid* så är bedömningarna fokuserade på läget fram till år 2040, vilket är samma tidshorisont som i översiktsplanen i övrigt.

För den *geografiska avgränsningen* kan den påverkan som ett genomförande av planen har sträcka sig olika långt beroende på vilken effekt som behandlas. I princip är två geografiska nivåer intressanta:

1. Kommungränsen
2. Influensområdet, det vill säga det geografiska område som bedöms är det som påverkas av ett visst ställningstagande i översiktsplanen. Influensområdet varierar beroende på vilken aspekt man talar om och kan sträcka sig långt utanför kommungränsen.

Hållbarhetsbedömningen är bred och ämnesövergripande. *Avgränsningen i sak* ska ses som en prioritering utifrån den *betydande påverkan* planen kan förväntas ha<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Jämför Miljöbalken 6 kap 12 § som säger att en miljöbedömning ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning "...där den *betydande miljöpåverkan* som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms."

De ämnesområden som lyfts fram som särskilt viktiga ur ett miljöhänsesende för Stockholms översiktsplan är:

- Kulturmiljö (landskap, bebyggelse, fornlämningar och annat kulturarv)
- Naturmiljö (biologisk mångfald, djurliv och växtliv)
- Vattenmiljö (vattenkvalitet och -tillgång)
- Befolkning och människors hälsa (rekreation och friluftsliv, buller, luft, och risker och störningar)
- Klimat (klimatpåverkan)
- Hushållning med naturresurser och materiella tillgångar

Avgränsningen diskuterades med länsstyrelsen och grannkommunerna vid ett samrådsmöte den 8 mars 2016. Avgränsningen av övriga konsekvenser som bedömts (t.ex. de sociala) är inte reglerad i lag, utan har i första hand gjorts baserad på aktuell praxis och planens egna målsättningar.

Omfattningen av respektive analys har anpassats till planens detaljeringsgrad (karta och text). För många frågor är det mer ändamålsenligt att analysera och belysa konsekvenser i kommande beslutsprocesser, som områdes- och detaljplanering.

Bedömningen har inriktats på effekter och konsekvenser av planens strategiska ställningstaganden: stadsbyggnads mål, utbyggnadsstrategin, och de planeringsinriktningar som anges för att tillgodose de allmänna intressena. Det är i första hand konsekvenserna av dessa ställningstaganden samt de förhållningssätt till riksintressena för kulturmiljövården som formuleras i riksintressebilagan som redovisas i den här rapporten.

### Begränsningar av analysen

Plankartan kompletteras i kapitel 5 av översiktsplanen med beskrivningar av de olika stadsdelarnas egenskaper och utvecklingsmöjligheter. Kapitlet innehåller bara ett fåtal konkreta planeringsanvisningar (av typen ”ska eftersträvas...” och ”bör utvecklas...”). Kapitlets innehåll har därför inte konsekvensbedömts. Konsekvensbedömning av utvecklingen av enskilda objekt, områden eller stråk i stadsdelarna kan bara göras när omfattning och utformning beskrivits, dvs. i efterföljande planering på mer detaljerad nivå.

I planen finns ett antal hänvisningar till en mängd policies, kunskapsunderlag och styrdokument. Exempel på sådana dokument är framkomlighetsstrategin, byggnadsordningen, stadens miljöprogram, lokala utvecklingsprogram, stadens investeringsstrategi, och stadens arkitekturpolicy Arkitektur Stockholm. Planen säger att

framtida planering ska ta hänsyn till dessa strategier och styrdokument. Dessa dokument har dock i sig inte varit föremål för konsekvensbedömning, vilket i vissa fall kan minska träffsäkerheten i de bedömningar som gjorts av själva planens konsekvenser.

Lagstiftningen kräver att en miljökonsekvensbeskrivning innehåller ”en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs”. Oftast benämns denna framtid ”nollalternativet”.

### 3.3 Nollalternativ – en framtid utan en ny översiktsplan

Nollalternativet för stadens nya översiktsplan innebär i huvudsak att den tidigare, nu gällande, planen Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm (från 2010) fortsätter att gälla. Därtill gäller de redan fattade besluten och ingångna avtalen med staten och landstinget kring utveckling av regionens tunnelbanesystem. Jämte detta finns ett antal antagna styrdokument och övergripande beslut inom Stockholms stad som på ett strategiskt plan kommer att påverka stadsutvecklingen även om den nya översiktsplanen av olika skäl inte skulle antas (t.ex. miljöprogram, framkomlighetsstrategi och åtgärdsprogram för vattenförekomster).

Av störst vikt bland dessa styrdokument är den antagna Vision 2040, som är Stockholms stads nya målbild för en socialt, ekonomiskt, ekologiskt och demokratiskt hållbar utveckling under de närmaste decennierna. I samband med beslutet om Vision 2040 initierade staden ett lokalt utvecklingsarbete som ska resultera i lokala utvecklingsprogram för stadens 14 olika stadsdelsförvaltningar. Även om dessa inte primärt avser den fysiska miljön så kommer dess innehåll att kunna påverka stadsutvecklingen och hållbarheten i stadens delar utifrån alla fyra hållbarhetsmål. Staden har därtill tagit beslut om att bli fossilbränslefritt senast år 2040. I miljöprogrammet finns målet Hållbar mark- och vattenanvändning, inklusive delmålet Varje stadsdel ska planeras för god stadsmiljö.

På ett övergripande plan är den nya planen ur ett miljöperspektiv mer ambitiös och tydligare i sina ställningstaganden än Promenadstaden från 2010. Målen är högre satta och skarpare formulerade, speciellt vad gäller resiliens och grön infrastruktur. Dessutom är antalet miljörelaterade planeringsinriktningar fler än tidigare.

De gröna frågorna är tydligare uttryckta, och text och bild samspelar på ett bättre sätt än tidigare. Kartorna är mer detaljerade (med gröna samband och förstärkningsbehov utpekade) och illustrerar geografiskt var i staden som förhållningssätten som formuleras i texten ska tillämpas i praktiken. De nya styrdokumentet ger staden mer kraft i miljöarbetet och tydliggör den roll som översiktsplanen kan spela för olika miljöutmaningar.

Promenadstaden introducerade idén att en fortsatt hög effektivitet i transportsystemet krävde att andelen bilresor minskade löpande. Denna inriktning finns kvar i den nya planen och har förtydligats ytterligare, vilket ger bra stöd i arbetet med att minska stadens klimatpåverkan. Urbana stråk har introducerats som koncept för att möjliggöra ett effektivare utnyttjande av mark som idag används för väginfrastruktur.

Jämfört med 2010 har de sociala frågorna lyfts och fokuseringen på de som bor och vistas i staden ökat. Bl.a. har barn-, äldre- och jämställdhetsperspektivet beskrivits tydligare. Den nya planen ger betydligt bättre stöd i arbetet mot stadens Vision 2040 än vad föregångaren hade gjort. Även om målkonflikterna kopplade till miljörelaterad hälsa, trafik och förtätning var tydligare artikulera i Promenadstaden så är bedömningen här att den nya planens planeringsinriktningar är skarpare och förmodligen kan ge bättre stöd i efterföljande planering, jämfört med den tidigare planen.

Den nya planen möjliggör säkerställandet av det långsiktiga bostadsbehovet på ett tydligare sätt än Promenadstaden.

Slutligen har planens genomförandeaspekter förtydligats jämfört med Promenadstaden. Den nya översiktsplanen ger en bättre bild av hur en tät och hållbar stad kan kombinera högt bostadsbyggande med gröna kilar, parker och stadsnära naturområden, biologisk mångfald, kulturmiljö och utveckling av infrastruktur. Promenadsstadens flerkärniga stad med tyngdpunkter har utvecklats till en bild av Stockholm år 2040 med ett tätare och mer sammanhängande stadslandskap med levande stadsdelar med kopplingar till varandra.



I det här kapitlet beskrivs planens huvudsakliga innehåll och viktigaste ställningstaganden

## 4. Översiktsplanens syfte och innehåll

### 4.1 Översiktsplanens syfte och förhållande till andra planer och program

Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens hela geografiska område. Av planen ska grunddragen i användningen av mark- och vattenområden framgå. Den ska redovisa kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas, samt de allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer, som ska beaktas vid beslut som gäller planering, byggande och resurshushållning.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men den är vägledande när kommunen upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser, samt prövar bygglov enligt plan- och bygglagen. När kommunen fattar andra beslut som rör mark- och vattenanvändningen i kommunen, till exempel vid framtagandet av obligatoriska planer som avfallsplan och energiplan, ska översiktsplanen också vara vägledande. De finns även andra typer av planer, som regionala utvecklingsplaner och förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vatten, som en översiktsplan måste förhålla sig till.

Förslaget till översiktsplan redovisar Stockholms stads prioriteringar för mark- och vattenanvändning: hur bebyggelse och andra anläggningar bör lokaliseras och hur den bebyggda och obebyggda miljön bör utvecklas fram till år 2040.

Planens avsnitt Från globalt till lokalt redovisar hur internationella, nationella och regionala mål har påverkat planarbetet, samt hur planen är tänkt att samspela med andra viktiga styrdokument i staden (t.ex. framkomlighetsstrategin). Staden har i sitt miljöprogram beskrivit hur de nationella miljömålen kommer till uttryck i det lokala miljöarbetet, och översiktsplanen ansluter till miljöprogrammet vad gäller prioriteringar och målsättningar lokalt.

Översiktsplanen är en av stadens många styrdokument. Stadens arbete syftar till att vara samstämmigt vad gäller inriktningar för den fysiska planeringen. Översiktsplanarbetet har som utgångspunkt att sträva mot målsättningarna i stadens Vision 2040 – Ett Stockholm för alla. Även stadens budget tar sin utgångspunkt i visionen och översiktsplanarbetet förhåller sig i sin tur till budgetmålen. Vidare förhåller sig översiktsplanen till andra policies och program eller planeringsunderlag som relaterar till den fysiska planeringen i staden. Översiktsplanen har dock en särställning framför övriga styrdokument i t.ex. detaljplanarbetet, och i vissa miljöbalksprövningar.

Översiktsplanen har fem huvudkapitel: en inledning med utgångspunkter, ett om mål för stadsbyggandet, ett där utbyggnadsstrategin redovisas och resonemang om planens genomförande förs, ett om hur de allmänna in-

tressena ska tillvaratas i kommande planering, samt ett om lokala utvecklingsmöjligheter i stadens olika delar. Planens innehåll sammanfattas mycket kort nedan. Konsekvensbeskrivningen, samt dokumentet Riksintressen utgör bilagor till planen. En samrådsredogörelse från samrådet om översiktsplanen finns också tillgänglig.

## 4.2 Mål för stadsbyggandet

I planen definieras fyra mål för stadsbyggandet som beskriver vilken stadsmiljö som eftersträvas. Målen har en tydlig koppling till stadens vision och ska fungera som stöd i planering och stadsbyggande. Målen beskrivs i löptext med ett antal underrubriker som kan tolkas som preciseringar eller beskrivningar av aspekter av målet. Underrubrikerna återkommer dock inte senare i planen och deras status är oklar. Bedömningen här är inte att de ska betraktas som delmål och det görs i planförslaget inga ansatser att sätta nivåer för dem, eller prioritera dem i tiden. Mål och planens sammanfattandemålbekrivningar redovisas i faktarutan bredvid.

## 4.3 Utbyggnadsstrategi och genomförande

Utbyggnadsstrategin beskriver hur staden ska prioritera sina planerings- och genomförandeinsatser i stadsbyggandet. Den ska vara ett verktyg för planering och genomförande. Genomförandedelen beskriver stadens möjligheter att i närtid i områdes- och detaljplanering omsätta översiktsplanen i stadsplanering och byggande.

Utbyggnadsstrategin har fyra samverkande delar som enligt planen behöver vara i balans för att på kort och lång sikt kunna konkretisera visionen om ett Stockholm för alla:

- **Använd den centrala stadens attraktionskraft**  
Den centrala stadens attraktionskraft ska användas som en resurs för hela Stockholm. Det innebär bland annat satsningar på att skapa täta stadsdelar i området kring stadskärnan och låta staden växa successivt utåt.
- **Rikta satsningar till fokusområden och samband**  
För att få genomförandekraft i stadsbyggandet pekar staden i förslaget till översiktsplan ut fyra fokusområden: Farsta, Skärholmen, Kista-Järva samt Hagsätra-Rågsved.
- **Möjliggör värdeskapande kompletteringar**  
Hela Stockholm växer och stadens alla delar behöver utvecklas med värdeskapande kompletteringar för att bostadsmål och hållbarhetsmål ska kunna nås.
- **Tillvarata långsiktig stadsutvecklingspotential**  
Staden ska tillvarata den långsiktiga stadsutvecklingspotentialen för att säkerställa en hållbar utveckling. Mindre omfattande stadsbyggnadsinsatser

kan ha stor betydelse för att höja attraktiviteten på kort sikt. Sådana projekt ska ses ur ett helhetsperspektiv, så att inte framtida mer omfattande stadsbyggnadsinsatser försvåras.

Utbyggnadsstrategin baseras på stadens vilja att, utifrån analyser av lokala utvecklingsmöjligheter och marknadsmässiga förutsättningar, konkretisera visionen om ett *Stockholm för alla*. Stadsutvecklingens möjligheter till omvandling och komplettering i syftet att stadsdelar förtätas och strategiska samt ekologiska samband stärkas redovisas på s.k. lokala stadsutvecklingskartor.

### Översiktsplanens fyra mål för stadsbyggandet

#### 1. En växande stad

Målbeskrivning: Stockholm ska vara en växande stad som genom sin attraktivitet lockar människor, företag och besökare från hela världen. En hög takt i stadsbyggandet ska säkerställa bostäder och samhällsfunktioner för alla. God tillgänglighet ska ge människor och företag goda förutsättningar att utvecklas

#### 2. En sammanhängande stad

Målbeskrivning: Stockholm ska vara en sammanhängande stad, där det är naturligt att röra sig mellan olika stadsdelar och besöka nya platser. Människor med olika bakgrund ska kunna mötas i vardagen och stadens många stadsmiljöer med sina olika kvaliteter ska vara tillgängliga för alla invånare.

#### 3. God offentlig miljö

Målbeskrivning: Stockholm ska ha en mångfald av identitetsstarka stadsdelar med levande centrum. Stadens alla delar ska erbjuda en bra livsmiljö med god tillgång till stadskvaliteter och välgestaltade och trygga offentliga miljöer som inbjuder till delaktighet och lokalt engagemang.

#### 4. En klimatsmart och tålig stad

Målbeskrivning: Stockholm ska vara en klimatsmart stad, där effektiv markanvändning och transporteffektiv stadsstruktur bidrar till ökad tillgänglighet, minskad klimatpåverkan och begränsad resursförbrukning. Stadsstrukturen och de tekniska systemen ska vara välfungerande och tåliga så att staden kan möta klimatförändringar och andra påfrestningar.

## Genomförande av översiktsplanen

Avsnittet om genomförande konstaterar att översiktsplanen utgör underlag för prioriteringarna i stadens årliga budget med tillhörande investeringsstrategi. En koppling mellan den årliga budgeten och översiktsplanens utbyggnadsstrategi ska balansera utbyggnadsstrategin i vad som är en önskvärd och möjlig stadsutveckling.

Stadens så kallade områdesplanering lyfts som ett arbetssätt för att tillvarata lokala utvecklingsmöjligheter, utifrån den helhetssyn som tillämpas i arbetet. Detaljplaneringen utgår från områdesplaneringen och ska prövas mot översiktsplanens fyra stadsbyggnads mål samt uppfylla kriterierna i någon av utbyggnadsstrategin fyra delar. En översiktsplan med tydliga mål ger förutsättningar att i större utsträckning arbeta med generella detaljplaner, där flexibiliteten är större och detaljstyrning av exempelvis gestaltning mindre.

Stadens har sedan 2015 en ny markanvisningspolicy. Den bygger på att byggherrar är aktiva och ansöker om markanvisningar. Enligt planen kan en aktiv markpolitik och nya arbetssätt tydliggöra hur byggbranschens aktörer kan bidra aktivt till en hållbar utveckling. Markanvisningar med kvalitetskriterier framhålls som en metod för detta.

Enligt planen bedöms bostadsefterfrågan och de marknadsmässiga förutsättningarna för byggandet i dagsläget som "goda för i princip alla stadens delar", dock med stora variationer mellan olika stadsdelar.

Utbyggd kollektivtrafik anses som en hävstång för bostadsbyggandet. Även utbyggnad och uppdatering av infrastrukturen för stadens försörjning är nödvändiga när staden växer.

Genom tidig kontakt med allmänheten kan syftet med stadens planer förankras hos stockholmarna och nya idéer och perspektiv tas tillvara. Samverkan med stad, region, myndigheter, organisationer och i internationella sammanhang konstateras i planen vara betydelsefullt för möjligheterna att genomföra översiktsplanens intentioner.

## 4.4 Allmänna intressen

I avsnitt 4.4 tar vi bort uppräkningsriktningarna. Texten blir då bara:

"Översiktsplanen behandlar i tio avsnitt de allmänna intressen som staden ser som mest angelägna att uppmärksamma och hantera i planeringen. Varje avsnitt beskriver ett allmänt intresse av relevans för planering-

en och avslutas med tematiska ställningstaganden, så kallade planeringsriktningar, som skall fungera som riktningsskåp och stöd i den kommande planeringen.

De tio avsnitt som behandlar avvägningen av allmänna intressen redovisas tillsammans med planeringsriktningar."

## 4.5 Stadsutvecklingskartan

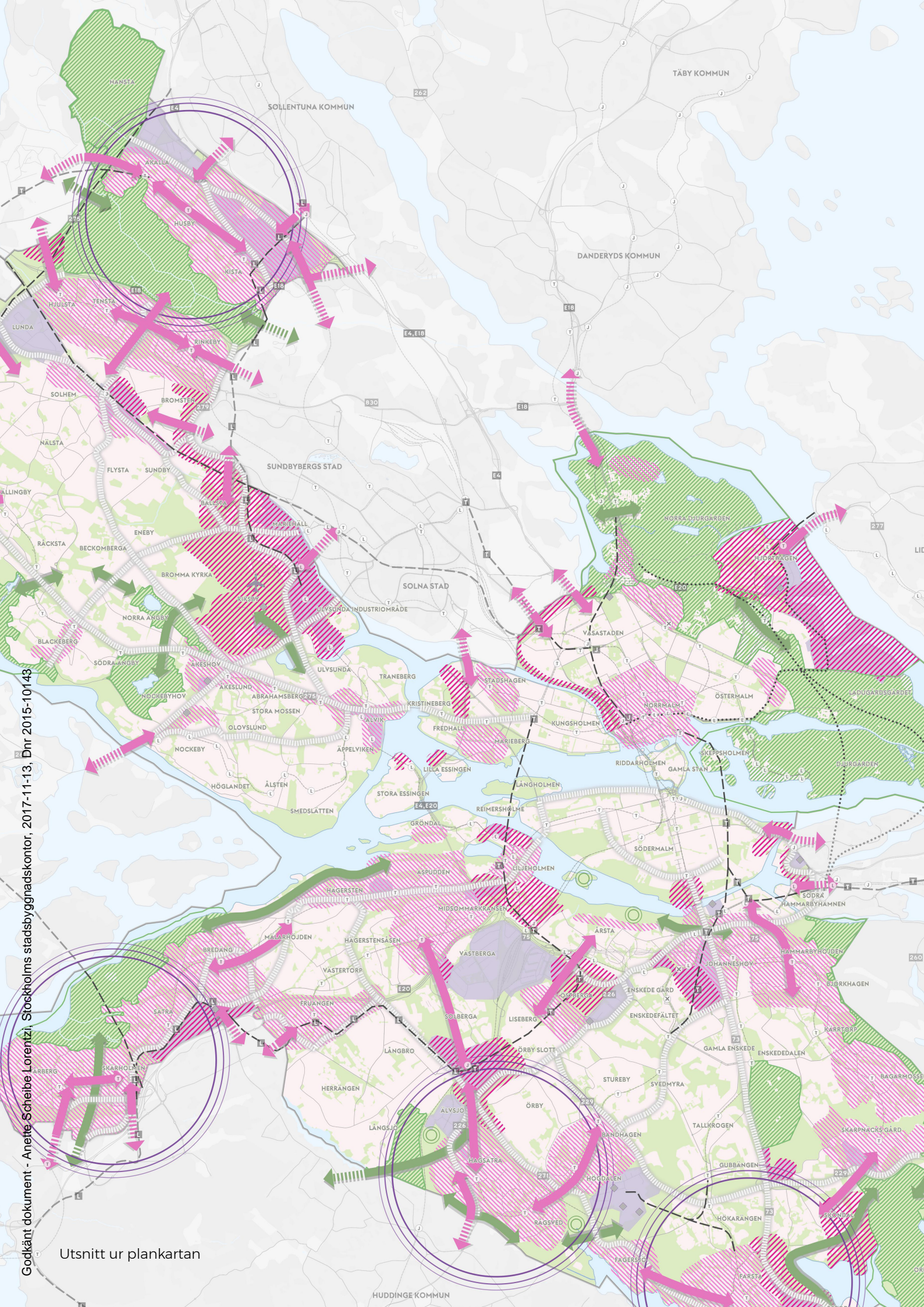
Stadsutvecklingskartan fungerar som plankarta och redogör för utvecklingsmöjligheter och stadsutvecklingspotential i stadens olika delar. För stadens bebyggelseområden anges stadsutvecklingsmöjligheter i tre kategorier:

- **omvandling** – mycket stora stadsutvecklingsmöjligheter
- **komplettering** – stora stadsutvecklingsmöjligheter
- **område där komplettering kan prövas** – vissa stadsutvecklingsmöjligheter

I kartan finns även bl.a. urbana stråk, strategiskt viktiga samband, kommunikationsstråk, ekologiska samband och föreslagna naturreservat identifierande.

Plankartan utgör ingen målbild för år 2040, utan identifierar, utifrån läget idag, de områden som enligt staden lämpar sig för stadsutveckling med olika grad av förändring. Utbyggnadsstrategin ska fungera som ett stöd för stadens prioriteringar och hjälpa såväl staden själv som allmänheten, byggherrar, staten och andra aktörer att förstå på vilka grunder olika beslut om prioriteringar i stadsbyggandet tas.

Ett utsnitt ur plankartan finns på nästa sida.



Godkänt dokument - Aneite Scheibe Lorentzi, Stockholms stadsbyggnadskontor, 2017-11-13, Dnr 2015-10143

Utsnitt ur plankartan



I det här kapitlet redovisas planens påverkan på rumsliga strukturer. Analysen är baserad på fyra delanalyser: bebyggelsestruktur, transporter, teknisk försörjning samt grönstruktur.

## 5. Planens påverkan på stadens strukturer och system

Bedömningarna i det här kapitlet görs inte mot specifika mål. Istället är den övergripande frågan är hur väl den föreslagna fysiska strukturen kommer att *fungera*. Intressanta frågor är då hur väl planen bidrar till att stadens delar kopplas ihop och samverkar, att människor möts och samspelar, att företag når kunder och kompetens samt att det skapas resurseffektiva lösningar på systemnivå, till exempel när det gäller klimatpåverkan och kretslopp. I vilken utsträckning skapar planen strukturella förutsättningar för en långsiktig hållbar livsmiljö för dagens invånare i Stockholm och kommande generationer? Frågeställningarna är generella, men ansluter till stadens egna stadsbyggnadsmål.

### 5.1 Transportinfrastruktur

#### Planens innehåll

Stockholm har idag en välutvecklad transportinfrastruktur med ett stort inslag av kapacitetsstark kollektivtrafik. Det finns emellertid stora utmaningar för trafiksystemet, i första hand kopplade till framkomligheten på infartsleder och i innerstaden, trängsel i kollektivtrafiken, samt trafikens miljöeffekter och omgivningspåverkan. Problemen med trängsel förstärks av Stockholms monocentriska struktur där de flesta arbetsplatser är lokaliserade i innerstaden, Kista, Solna och Sundbyberg samtidigt som stora delar av befolkningen bor söder om Saltsjö-Mälarsnittet. Trängseln på stadens



infartsleder och i kollektivtrafiken är mycket kostsam att lösa med hjälp av investeringar i väginfrastruktur och det är heller inte säkert att det är önskvärt mot bakgrund av de negativa effekter på miljö, klimat och hälsa som kan komma att uppstå till följd av en ökad vägtrafik.

Översiktsplanen är inriktad på att värna det primära vägnätets framkomlighet (särskilt för kollektiv- och nytotrafik), stärka samplanering mellan kollektivtrafik och stadsutveckling, samt möjliggöra de åtgärder som krävs för att överenskommer med staten 2013 och 2017 ska

kunna genomföras (se faktaruta). Dessutom betonas att gång- och cykelvägar ska ha hög kvalitet, samt att tillräckliga ytor, tillfartsvägar osv. säkras för att såväl logistik- som hamnverksamhet ska kunna vidareutvecklas. I samband med att trafiksystemet byggs om för att prioritera gång, cykel och kollektivtrafik ska leveranstrafiken förbättras. Dessutom ska vattenvägar i större utsträckning än idag utnyttjas för transporter av gods och passagerare. Den långsiktiga ambitionen är att andelen biltrafik ska minska.

Planen lyfter också behovet av att påskynda omställningen till fossilfria drivmedel. Möjligheter till laddning av elfordon behöver förbättras och gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioriteras högre i den fysiska planeringen.

En fortsatt användning av ekonomiska styrmedel lyfts också fram som ett sätt nå planens mål.

På plankartan redovisas den nya infrastruktur som idag är finansierad, beslutad eller under förhandling. Planen tar inte ställning för eller pekar ut några behov av ytterligare storskalig transportinfrastruktur.

### **Stockholms stads medverkan i överenskommelser 2013 och 2017 om bostäder och infrastruktur i Stockholmsregionen**

I och med 2013 års *Stockholmsförhandling* och överenskommelsen 2017 inom *Sverigeförhandlingen*, har Stockholms stad förbundit sig att bygga totalt cirka 95 000 bostäder. Dessa fördelas på cirka 46 000 bostäder (*Stockholmsförhandlingen*) till år 2030 och 48 500 bostäder (*Sverigeförhandlingen*) till år 2035. Bostäderna ska främst byggas i Söderort men även i västerort och i mindre omfattning i andra delar av staden.

Som motprestation medfinansierar staten bl.a. utbyggnad av tunnelbana till Nacka, Arenastaden och Barkarby, ny tunnelbana Fridhemsplan-Älvsjö, byggandet av spårväg Syd, samt Roslagsbanans förlängning till Stockholm C.

### **Planens påverkan på transportinfrastrukturen**

De olika inriktningarna i planen har goda synergier. Att skapa lokala stadsmiljökvantiteter vid stationer och bytespunkter bidrar till en ökad tillgänglighet och ökar gång- och cykeltrafikens konkurrenskraft gentemot bilen på korta avstånd. Detta har potential att minska biltrafiken utanför innerstaden, något som kommer vara en förutsättning för att även transportsystemet i områdena närmast innerstaden ska fortsätta fungera även efter en omfattande förtätning.

Ett fokus på att planera in kollektivtrafik i ett tidigt stadium när nya områden exploateras skapar förutsättningar för att en ökning av biltrafiken både i ytter- och innerstaden undviks. Detta kommer vara en nödvändighet för att det ska finnas plats för en ökning av leveranstrafiken som är att vänta till följd av den ökade befolkningen. I vilken utsträckning en satsning på transporter av gods och passagerare på vatten motverkar ökningen av biltrafiken är svårt att bedöma.

Det är emellertid så att även stora tillägg i den byggda miljön kommer innebära mycket små förändringar av transportsystemet i staden som helhet - huvuddelen av transportsystemet finns redan och kommer kvarstå som tidigare. Långtgående ekonomiska styrmedel kommer att krävas för att påverka trafiken i det befintliga systemet.

Planen kan påverka transportsystemets användning i första hand genom att gång och cykel får förbättrade förutsättningar men också genom att vägtrafiken minskar eller fördelas över dygnet med en ökad användning av styrmedel. Samtidigt pågår planering för, och byggande av flera stora regionala infrastruktursatsningar, som t.ex.: ny tunnelbana, Förbifart Stockholm, Östlig förbindelse, Tvärförbindelse Södertörn samt kapacitetshöjande investeringar i det regionala vägnätet. Dessa investeringar påverkar hur länets invånare väljer att resa in till och i Stockholm. Statens, landstingets och grannkommunernas agerande spelar alltså stor roll för hur trafiken i Stockholms stad ser ut och vilka krav som ställs på transportinfrastrukturen.

Sammantaget bidrar planeringsinriktningarna främst till målet En klimatsmart och tålig stad men också målen En växande stad och En sammanhängande stad. Inriktningen på effektiv markanvändning, hög flexibilitet i transportsystemet, lokal tillgänglighet och yteffektiva transportslag bidrar samlat till detta.

## 5.2 Bebyggelsestruktur



### Planens innehåll

Planens prioriteringar i termer av planering och byggande formuleras i utbyggnadsstrategins fyra delar:

- Använd den centrala stadens attraktionskraft
- Rikta satsningar till fokusområden (Kista-Järva, Skärholmen, Farsta och Hagsätra-Rågsved) och samband
- Möjliggör värdeskapande kompletteringar
- Tillvarata långsiktiga stadsutvecklingspotential

På plankartan identifieras ett tiotal områden som **stadsutvecklingsområde – omvandling** och ungefär lika många som **stadsutvecklingsområde – komplettering**. Omvandlingsområdena utvecklas till blandad stadsbebyggelse med bostäder, verksamheter, service, gator, parker, kultur och idrottsytor. En viktig del är att utveckla de gröna kvaliteterna och säkerställa funktioner som skolor och förskolor. Detta kan enligt planen innebära helt eller delvis ändrad markanvändning. Exempel på sådana områden är Norra Djurgårdsstaden, Hagastaden, Söderstaden och Årstafältet samt på sikt Älvsjö. I kompletteringsområdena finns redan idag blandad stadsbebyggelse som föreslås genomgå omfattande kompletteringar ”med utgångspunkt i kunskap om nuvarande karaktär, kvaliteter och behov”. Exempel på kompletteringsområden är Hammarbyhöjden-Björkhagen, Bagarmossen-Skarpnäck, Skärholmen, Rågsved-Högdalen, Kista, Tensta, Rinkeby och Husby.

Planens samlade inriktning är att tillföra bostäder i en takt så att bostadsmålet om 140 000 nya bostäder under perioden 2010–2030 klaras. Utbyggnaden sker i stor skala, och på många platser samtidigt (se också faktaruta på föregående sida).

### Planens påverkan på bebyggelsestrukturen

Plankartan för Stockholm 2040 överensstämmer i grunden med dagens plankarta i sin övergripande struktur. Större grönområden (Nationalstadsparken, Årsta-skogen, Grimsta, Järvafältet osv.) lämnas orörda. En stor skillnad mot tidigare planer är att en rad matargator och trafikleder identifieras för möjlig omvandling till urbana stråk där bebyggelsen tillåts komma närmare gatutrafiken och där tvärgående förbindelser mellan stadsdelar skapas. För stadsgator av lokal karaktär kan detta ske på både kort och lång sikt. Urbana stråk kan skapas först sedan komplicerade frågor framför allt kopplade till risk och lokalmiljön (buller, luftkvalitet) lösts, dvs. först på längre sikt.

Planen kommer att inledningsvis resultera i en tätare bebyggelsestruktur som i stort sett överensstämmer med den bebyggelse som finns idag, i termer av geografiska områden. De tyngdpunkter som pekades ut i översiktsplanen 2010 är borta. Inriktningen är istället att planeringen ska bidra till ett kontinuerligt och dynamiskt stadslandskap, där stadsdelar och platser med tydlig egen identitet och karaktär ges möjlighet att utvecklas efter sina egna förutsättningar. När de urbana stråken utvecklas kan tidigare åtskilda stadsdelar knytas samman som sammanhängande bebyggelseområden.

Fyra fokusområden för utbyggnad pekas ut: Kista-Järva, Skärholmen, Farsta samt Hagsätra-Rågsved. Motiven för detta val beskrivs kortfattat för vart och ett av dem. Med utpekandet vill planen skicka en tydlig signal till marknaden om var staden kraftsamlar. I vilken mån och på vilket sätt strategin kommer att göra avtryck i det faktiska stadsbyggandet är svårt att bedöma.

För bebyggelsen innebär planen en påtaglig förtätning, i första hand genom att mark som planen beskriver som ineffektivt utnyttjad (för t.ex. markparkering) istället används för att bygga bostäder. Sammantaget betyder planen att fler människor koncentreras på en mindre yta. En positiv effekt av detta är att bättre underlag skapas för kapacitetsstark kollektivtrafik samt varierad service och handel på fler platser. Samtidigt ökar trängsel och tryck på gemensamma resurser (t.ex. parkytor). Konsekvenserna beskrivs mer detaljerat i kommande kapitel.

## 5.3 Tekniska försörjningssystem



### Planens innehåll

Planen konstaterar att stadens tekniska försörjning idag karaktäriseras av storskaliga system med hög effektivitet. En stor del av värme- och varmvattenbehovet i staden (80 %) täcks genom fjärrvärmesystemet.

Planen inriktas på att tillräckligt med utrymme för ytterligare expansion av energisystemen avsätts och att frågor om hur energieffektiva lösningar kan främjas beaktas i stadsutvecklingen.

Målet att Stockholm ska vara en fossilbränslefri stad år 2040 ska nås genom att fasa ut fossila bränslen, minska energibehov, öka energiåtervinning, och tillämpa nya tekniska lösningar. Bebyggelsen ska bli mer energieffektiv och i nya byggnader ska material med så låg miljöpåverkan som möjligt användas.

Ett driftsäkert och robust stam- och regionalnät för el ska skapas genom att ledningar ändras från luftburna till markförlagda, vilket samtidigt frigör mark för nya exploateringar.

Framtida vattenförsörjningsbehov och behovet av att minska föroreningsbelastningen på stadens vattenområden lyfts i planen som viktiga utgångspunkter för den växande staden. Det betonas att regionalt samarbete har påbörjats för att hantera utvecklingen framöver. Reservvattenkapaciteten bedöms i dagsläget vara otillräcklig, framför allt om Mälaren skulle bli obrukbar som dricksvattentäkt. En långsiktig utmaning är de effekterna som uppstår p.g.a. klimatförändringarna, som ökande nederbördsmängder och stigande havsnivåerna, samt ökande temperaturer och dess påverkan på Mälarens kvalitet.

För avloppsreningen konstateras att stängningen av Bromma reningsverk kommer att koncentrera all avloppsrening till Henriksdal, där ny teknik kommer att göra reningen effektivare samtidigt som kapaciteten ökas. Stadens tillväxt kombinerat med att klimatförändringen troligen ger fler intensiva regn betyder att risken ökar för att kapaciteten i såväl nät som reningsverk tidvis inte räcker.

Genom modernisering och utbyggnad av ledningsnät kan avlopps- och dagvattensystem successivt separeras för att frigöra kapacitet i reningsverket samt i avloppsnätet för anslutning av ny bebyggelse. Detta får dock inte leda till att örenat dagvatten belastar stadens vattenområden.

Endast en mindre del av dagvattnet renas idag. På flera ställen är dagvattenhanteringen underdimensionerad. Planens inriktning är att stadens dagvattenstrategi ska tillämpas i utbyggnaden av nya stadsdelar, vilket ska göra utbyggnaden både "klimatanpassad och hållbar". Belastningen på dagvattennätet ska i nya stadsdelar minska och renas bl.a. genom att mångfunktionella infiltrationsytor eftersträvas.

Ett förbättrat nätverk av parker, grönska längs gator och andra gröna ytor ska tillsammans bidra till att stadsklimatet förbättras, i första hand genom att temperaturen i bebyggelsen under värmeböljor går ner. Dessutom bidrar grönska i stadsmiljön till fördröjning och lokal infiltration av dagvatten.

Planen betonar att avfall kan ses som en resurs. Andelen insamlat matavfall ska ökas kraftigt. Nya och utökade insamlingssystem ska tas fram och ytor avsätts för återvinnings- och miljöstationer och de stora mängder avfall som kommer genereras från framtida bygg- och infrastrukturprojekt. I samband med stadsutvecklingen ska även ett ökat behov av kommunaltekniska ytor tillgodoseas. Planen kräver en generellt bättre integration av avfallsaspekter och cirkulärt ekonomitänkande i den fysiska planeringen av staden.

Digital kommunikation och relaterad infrastruktur ska utvecklas för att skapa en smart hållbar stad.

### Planens påverkan på de tekniska försörjningssystemen

Den samlade bilden är att planen lyfter de frågeställningar där den fysiska planeringen och drift och utveckling av teknisk försörjning möts.

Att stadens, och samhällets, tekniska försörjning i så stor utsträckning vilar på storskaliga lösningar medför att sårbarheten blir relativt stor – små störningar i kritiska delar av systemen kan ge långtgående effekter. De risker som är förknippade med detta (inte minst frågor kring konsekvenser som uppstår när flera system samtidigt störs eller fallerar) bör hanteras ytterligare i kommande planering. Möjligheter att stärka enskilda aktörers och hushålls möjligheter att hantera driftstörningar i viktiga system är inte en stadsplaneringsfråga, men bör utredas.

## 5.4 Grönstruktur



### Planens innehåll

På ett övergripande plan inriktas planen mot att bibehålla dagens generella grönstruktur. En utgångspunkt för planering, utveckling och skötsel av park och natur ska vara att upprätthålla och stärka funktioner i den ekologiska infrastrukturen. Denna struktur pekas ut på plankartan.

Existerande grönområden ska bevaras och utvecklas, med ambitionen att tillgången till park- och naturområden samt gröna miljöer förbättras i hela staden. Vid omvandling av stadsutvecklingsområden behöver nya gröna miljöer utvecklas i samspel med bebyggelsen. Landskapets karaktärsdrag, Stockholms parktradition och stadens gröna kulturvärden ska tas tillvara.

Vattenrummen ska skyddas mot exploatering och stadsbrynen, dvs. de zoner där det byggda möter det gröna, utvecklas med inbjudande entréer, bättre skötsel, bra parkvägar osv. Stråk i grönstrukturen ska i ökad utsträckning användas för kommunikation med gång och cykel mellan stadsdelar. Behovet av skötsel och förvaltning betonas. Lösningar som bidrar till att en bred uppsättning urbana ekosystemtjänster samtidigt främ-

jas skall planeras in i alla nya eller omvandlade stadsmiljöer. Planen betonar vikten av att behålla den gröna infrastrukturen med sammanhängande kärnområden och fungerande spridningszoner samt att stärka svaga samband för att bevara den biologiska mångfalden i Stockholm. Även små naturliga vattendrag, våtmarker och naturstränder ska bevaras. Små kulverterade vattendrag och utdikade våtmarker kan återställas. Ett regionalt samarbete angående gröna och blåa samband betraktas som nödvändigt.

### Planförslagets påverkan på grönstrukturen

Planens negativa effekter för stadens storskaliga grönstruktur bedöms vara små eftersom inriktningen är att i första hand tillföra ny bebyggelse genom komplettering av existerande områden. Detta ger möjligheter att även fortsatt bibehålla de större grönområden som finns intakta. Stadens gröna infrastruktur finns markerad på plankartan, liksom områden där förstärkningar föreslås i den regionalt betydelsefulla gröna infrastrukturen. Dessa områden utgörs i första hand av smalare grönområden, ibland integrerade i bebyggelsen. Planen har tydliga inriktningar att kommande planering aktivt ska sträva efter att utveckla ekologiska funktioner och kvaliteter, med stöd i stadens parkriktlinjer Grönare Stockholm. Detta stärker bilden av att grönstrukturen även i framtiden kommer att utgöra en viktig komponent i stadens struktur.

Risken för att den *lokala* grönstrukturen och lokala rekreationsytor i kvarter och stadsdelar påverkas negativt av stadens tillväxt är dock betydande. Detta diskuteras i avsnitt 6.1 nedan.

I det här kapitlet bedöms planens konsekvenser för de som bor och vistas i Stockholm nu och i framtiden. På vilka sätt bidrar planen till att förbättra skapa goda levnadsförhållanden?

## 6. Konsekvenser för dem som bor och vistas i staden

I det här kapitlet bedöms hur planen påverkar levnadsförhållandena för de som bor och vistas i Stockholm. Levnadsförhållanden ska tolkas i en bred bemärkelse – det handlar både om upplevda värden och om faktiska och mätbara förhållanden (t.ex. buller och luftkvalitet). Bedömningen av konsekvenserna görs utifrån tre perspektiv; människors miljörelaterade hälsa, fungerande vardagsliv samt social sammanhållning.

Bedömningen här görs i förhållande till de transportpolitiska målen, de nationella folkhälsomålen, målen för integrationspolitiken, målen för boende och byggande, jämställdhetsmålen, samt miljömålen Frisk luft och God bebyggd miljö (preciseringarna Hållbar samhällsplanering; Kollektivtrafik, gång och cykel; Natur- och grönområden samt God vardagsmiljö). Plan- och bygglagen ställer krav på att planering ska bidra till en "från social synpunkt god livsmiljö..." (2 kap. 3 § p 2)

### 6.1 Miljörelaterad hälsa



Planens konsekvenser för människors hälsa diskuteras utifrån exponering för buller och luftföroreningar, tillgång till rekreativsmöjligheter, och risken för olyckor.

#### **Planens innehåll: buller och luftkvalitet**

Buller diskuteras i planens avsnitt Klimat, miljö, hälsa och säkerhet. Det konstateras att höga nivåer av buller över tid bland annat kan leda till stress samt sömn- och koncentrationssvårigheter. Det är viktigt att i första hand åtgärda bullerproblem vid källan och arbeta med

bullerreducerande åtgärder i stadsplaneringen. Nya bostäder är välisolerade och skapar goda förutsättningar för tyst inomhusmiljö vilket enligt planen ökar möjligheterna att bygga en tät stad. Planen säger vidare att akustisk design och ett helhetsgrepp kring buller möjliggör bra stadsmiljöer även i utsatta lägen. En viktig målsättning är att skapa god ljudmiljö på offentliga platser, såsom torg, parker eller naturområden.

Vad gäller luftkvalitet, hänvisar planen till luftkvalitetsnormer och konstaterar att byggandet inte får resultera i att dessa överskrids.

I planens avsnitt Trafik och mobilitet nämns inte buller eller luftkvalitet uttryckligen, men det konstateras att Stockholms stad vill förbättra möjligheterna till resor och transporter, utan att det ger negativa effekter på trafiksäkerhet, miljö, hälsa och klimat. Planen refererar till stadens vägledning för hantering av buller i planeringen, samt de riktvärden som gäller.

En av planeringsinriktningarna är att stadsmiljöer ska utvecklas så att det inte uppstår olägenheter för människors hälsa med avseende på buller och luftföroreningar och att barns utomhusmiljöer särskilt ska beaktas.

### **Planens konsekvenser för hälsa (buller och luftkvalitet)**

Det finns riktvärden för vilka bullernivåer som accepteras inomhus, vid fasad och uteplats vid olika tider på dygnet. Naturvårdsverket har dessutom rekommendationer för bullernivåer i rekreations- och friluftsområden, men bindande riktvärden saknas.

Mål och åtgärder för att minska trafikens bullerstörningar i bostadsområden som redan är bullerexponerade finns i stadens miljöprogram, och det är viktigt att programmets åtgärder genomförs parallellt med byggandet av nya områden, så att den samlade hälsopåverkan av buller i samhället går ner.

Planens målsättning att i olika tidsperspektiv omvandla vägar och genomfartsleder till urbana stråk väcker frågor kring vilka bullernivåer som är acceptabla utomhus, samt hur väl dessa tätt bebyggda stråk med (eventuellt) stora trafikflöden ligger i linje med stadens ambition att bidra till goda livs- och vistelsemiljöer i hela staden.

Barn och äldre är särskilt känsliga grupper för trafikens omgivningspåverkan, vilket är viktigt att beakta i kommande planering för all bebyggelse, men framför allt lokalisering av skolor, förskolor, rekreationsytor och bostäder för äldre. Det uppmärksammas i planen att barns

utomhusmiljö med hänsyn till luft och buller särskilt ska beaktas, men den vaga formuleringen kan göra att frågan förbises i efterkommande planering.

Planen lyfter i löptexten både ekonomiska styrmedel och hastighetsbegränsning som möjliga verktyg för att förbättra ljudkvaliteten i staden. Ingen av dessa åtgärder regleras dock av en översiktsplan.

Sammantaget finns det risk för att planen ger negativa konsekvenser genom att ljud- och luftmiljön i tillkommande bebyggelser i utsatta lägen negativt påverkar människors hälsa. Hur stora dessa problem blir avgörs av hur ny bebyggelse utformas och förläggs. Kommande planering behöver uppmärksamma hälsokonsekvenser tidigt och låta god inomhus- och utomhusmiljö vara vägledande krav i stadsbyggandet. Effekterna av en ökad vägtrafik behöver speciellt uppmärksammas.

### **Planens innehåll: rekreation**

I beskrivningen av målet En sammanhängande stad beskrivs behovet av att vidareutveckla det sammanhängande park-, promenad- och cykelvägnätet – en viktig rekreativ tillgång för de som bor i staden. Rekreation i övrigt diskuteras framför allt i planens två avsnitt Grön och vattennära stad och Kulturliv, idrott och rekreation. Planen menar att det är viktigt att den gröna och blå strukturen fungerar som en stomme tidigt i planeringsprocessen och att tillkommande miljöer också kompletteras med gröna rekreationsytor med aktiviteter som tilltalar flera målgrupper. Planen refererar till stadens parkriktlinjer, ett Grönare Stockholm, som bland annat ska vara vägledande för att möta stockholmarnas behov av rekreation.

### **Planens konsekvenser för hälsa (rekreation)**

Planens inriktning att utveckla stadens nät av parkstråk och gröna promenader som en strategi för att koppla samman stadens olika delar bedöms ge förbättrade förutsättningar för rekreation, idrott och friluftsliv i staden. Tillgång till gröna miljöer kan bidra positivt till folkhälsan, främst eftersom förutsättningarna för fysisk aktivitet, mental återhämtning och kognitiv utveckling genom utomhusrekreation förbättras. Samtidigt innebär den kraftiga befolkningstillväxten att fler människor ska dela på utrymmet, vilket ställer krav på generösa ytor och skötsel för att motverka trängsel och slitage.

En aktiv satsning på att erbjuda upplevelserika miljöer i offentliga gröna miljöer, genom exempelvis parksatsningar, kan också skapa fler platser för möten mellan människor, vilket är en övergripande målsättning i planen.

Planen bedöms genomgående ha lyft behovet av att utveckla nya och befintliga gröna ytor och områden i syfte att erbjuda stadens invånare tillgång till kvalitativa allmänna rum. Det är positivt att planen lyfter perspektivet av att just utveckla kvaliteten på bostadsnära grönska och rekreationsytor, till skillnad från att fokusera enbart på avståndet till bostadsnära natur. Den omfattande kompletteringsbebyggelsen i staden kommer sannolikt innebära att vissa gröna ytor byggs bort, varför det blir särskilt viktigt att jobba med kompensationsåtgärder där de gröna ytor som blir kvar utvecklas till kvalitativa offentliga rum och platser med hög tillgänglighet.

### **Planens innehåll: risk för olyckor med farligt gods**

Riskkällor i stadsmiljön diskuteras framför allt i planens avsnitt Klimat, miljö, hälsa och säkerhet. För risker kopplade till transporter av farligt gods menar planen att det är nödvändigt med en avvägning av rimligt skydd mot olycksrisker med hänsyn till andra mål för en lämplig och hållbar samhällsutveckling. Detta kan tolkas som att stadens fysiska planering ska väga nyttan av föreslagna projekt mot eventuella olycksrisker i samhället och kontinuerligt göra avvägningar mellan värdet av nya bostäder och stadskvaliteter mot olycksrisker och kostnader för olika typer av skydd som ökar säkerheten, såsom fasadförstärkningar och skyddsavstånd.

Staden föreslår förändringar i det rekommenderade vägnätet för transporter av farligt gods efter att bland annat Förbifart Stockholm respektive Tvärförbindelse Södertörn är färdigställda. Målpunkter för transporter av farligt gods bör i första hand samlokaliseras till de utpekade verksamhetsområden (se avsnitt Näringsliv och kompetensförsörjning) som ligger i direkt anslutning till primära transportleder av farligt gods alternativt längs dessa transportleder.

### **Planens konsekvenser: risk för olyckor med farligt gods**

Kraven på skyddsavstånd för bebyggelse i anslutning till farligt godsleder är en faktor som i dagsläget begränsar möjligheterna till förtätning. Transporter av farligt gods är till stor del en regional fråga som kräver regional samverkan, vilket planen också uppmärksammar. Lokaliseringen av exempelvis hamnar, omlastningsytor och målpunkter i andra kommuner innebär att stadens påverkansförmåga i frågan är begränsad.

Planen innebär att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är ämnad för ändamålet, i synnerhet verksamheter som innebär en förhöjd olycksrisk. Risk- och säkerhetsfrågor ska identifieras och analyseras i ett tidigt skede av planeringen. Planen menar att avsteg från Länssty-

relsens riktlinjer för skyddsavstånd är möjliga för stadsutvecklingsprojekt som i övrigt bedöms innebära stora nyttor. Förtätning och ny bebyggelse kan dock hamna i konflikt med lokalisering av farliga verksamheter. Om ny bebyggelse byggs i närheten av befintlig farlig verksamhet kan verksamheten behöva flyttas till en lämpligare plats, vilket kan få konsekvenser utanför stadens gränser. På motsvarande sätt kan befintlig farlig verksamhet behöva skyddas mot ny exploatering genom att omges av tillräckliga skyddsavstånd och skyddsåtgärder.

Frågor som relaterar till risk och säkerhet bedöms bäst i förhållande till existerande lagar, normer och regelverk. Ingen aktör har ensam ansvaret för riskerna med farligt gods på vägar och järnvägar. Ansvaret ligger hos flera aktörer och flera myndigheter där kommunen har ett lagstiftat ansvar att beakta dessa frågor i planeringen. De planeringsinriktningar som rör miljö, risk och hälsa i planen bedöms sammantaget ge god vägledning för att frågornas hantering i kommande planering.

## 6.2 Fungerande vardagsliv



Bedömningen här görs i förhållande till de nationella folkhälsomålen, jämställdhetsmålen, de transportpolitiska målen, samt miljömålet God bebyggd miljö. Plan- och bygglagen ställer krav på att planering ska bidra till "livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper".

Vad som krävs för ett fungerande vardagsliv ser olika ut för olika grupper i samhället i och med olikheter i livssituation och behov. Planens konsekvenser för ett fungerande vardagsliv diskuteras därför utifrån olika grup-



pers perspektiv. Grupperspektivet kan likställas med ett jämlikhetsperspektiv – människor ska ha samma möjligheter oavsett vilken grupp de tillhör. Rapportens begränsade utrymme tillåter inte att konsekvenserna för samhällets alla olika grupper analyseras här. Beskrivningen begränsas därför till att beskriva konsekvenser för samhällsgrupper utifrån tre perspektiv:

- **Kvinnor och män** (jämställdhet);
- **Socioekonomiska grupper** (fördelningseffekter); samt,
- **Åldersgrupper** (i första hand barn och äldre).

### Planens innehåll: jämställdhet

Planen behandlar jämställdhet i avsnittet En socialt sammanhållen stad, under rubriken ”trygg och jämställd stadsmiljö”. Jämställdhetsperspektivet beskrivs

#### **Jämställdhet i planering för transporter och bebyggelse.**

Män och kvinnor utgör inte homogena befolkningsgrupper utan skiljer sig åt i flera olika avseenden, bland annat vad gäller ålder, yrke, inkomst osv. Den nationella jämställdhetspolitiken säger att jämställdhetsperspektivet ska integreras i samtliga av samhällets offentliga verksamheter och investeringar, i syfte att säkerställa en jämlik fördelning av gemensamma resurser. Kvinnor och män kan ha olika behov och erfarenheter vad gäller transportbehov och aktivitetsmönster och forskning visar på skillnader i tillgång till transporter mellan olika samhällsgrupper och där kvinnor drabbas värst av transportrelaterad social exkludering i de mest utsatta grupperna. Forskningen har visat att män generellt sett har större tillgång till bil och reser längre sträckor än kvinnor. Kvinnor reser i högre grad med kollektiva färdmedel och gör fler korta resor till fots eller på cykel. Förutsättningar för mobilitet, framkomlighet och tillgänglighet är alltså inte lika för män och kvinnor. Det innebär att investeringar i transportsystem och offentliga miljöer ger olika nytta för män och kvinnor.

Se vidare: Charlotta Faith-Ell & Lena Levin, 2012, *Jämställdhet och genus i infrastrukturplanering – en studie av tillämpningen inom järnvägsplaneringen*. Linköping: VTI Rapport 768

där i första hand som en fråga om trygghet. En inriktning i planen är att öka tryggheten genom att skapa fler blandade stadsmiljöer med levande bottenvåningar och aktivitet över dygnet. Väl gestaltade och väl belysta och överblickbara offentliga rum, stråk, parker och gator konstateras i planen bidra till upplevelsen av trygghet i stadsrummet.

Planen analyserar inte hur kvinnor och män gynnas av olika investeringar i transportinfrastruktur eller andra offentliga investeringar, men konstaterar att det finns skillnader i mäns och kvinnors resebeteende.

### Konsekvenser för jämställdhet

Kvinnor upplever otrygghet i den offentliga miljön i större utsträckning än män, samtidigt är det män som i större utsträckning än kvinnor utsätts för våld i den offentliga miljön (våld mellan obekanta). Satsningar på att skapa trygga, belysta och överblickbara miljöer bedöms därför ha positiva konsekvenser för såväl män som kvinnor. De positiva konsekvenserna av att skapa miljöer och platser med aktivitet över dygnet behöver eventuellt vägas mot andra intressen som exempelvis relaterar till buller och störningar nattetid.

Sammantaget bedöms planens inriktningar och förhållningssätt bidra positivt till jämställdheten, i första hand vad gäller upplevd trygghet. Att prioritera gång- och cykeltrafik samt resande med kollektivtrafik ger mer rättvist fördelade nyttor än ensidiga satsningar på ökad framkomlighet och kapacitet för bilen i vägnätet. Kommande planering behöver fortsatt betona jämställdhetsperspektivet, i synnerhet vad gäller fördelningseffekterna av investeringar av infrastruktur och förbättrade transporter.

### Planens innehåll: olika socioekonomiska grupper

Socioekonomiska grupper diskuteras framför allt i avsnitten En sammanhängande stad och Bostadsförsörjning. Planen betonar att stadsbyggandet har potential att jämna ut befintliga ojämlikheter i fråga om tillgång till stadens resurser. Samtidigt konstateras det att stadens planering inte har rådigheter över alla de faktorer som styr bostadsbyggandet och att det är ett allvarligt problem att socioekonomiskt svaga grupper drabbas mest av bostadsbrist och höga priser på bostadsmarknaden. I planeringsinriktningarna i avsnittet Bostadsförsörjning framgår det att staden ska verka för att tillgodose ett varierat utbud av bostäder, utifrån hustyp, pris och upplåtelseform.

## Planens konsekvenser för olika socioekonomiska grupper

Den snabba befolkningstillväxten i Stockholm har inneburit att bostadsbyggandet inte har kunnat svara upp mot bostadsbehovet. Obalansen i utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden har drivit upp bostadspriserna och skapat utträngningseffekter. Tillgången till stadens kvaliteter och till bostadsmarknaden är ojämnt fördelad mellan olika grupper av människor i staden, där de ekonomiskt resurssvaga generellt sett har sämre tillgång. Den generella trenden för staden som helhet är positiv, sett till i allmänhet ökade inkomster och välmående. Men samtidigt har de sociala skillnaderna ökat i staden under de senaste 10 åren<sup>3</sup>.

Tillgången på boende med låga kostnader bedöms vara den viktigaste strategiska frågan för att säkerställa att alla stadens invånare får tillgång till bostad – en förutsättning för en fungerande vardag. Planen betonar att blandningen av hustyper och upplåtelseformer är ett viktigt bidrag till att motverka den geografiska segregationen och stärka den sociala hållbarheten. Dock är nyproducerat boende i regel dyrt oavsett upplåtelseform och kan bara efterfrågas av socio-ekonomiskt starka grupper. Problemet med höga priser för nyproduktion uppmärksammas i planen, men det saknas tydliga planeringsriktningar i fråga om hur staden ska prioritera i kommande planeringsskeden för att främja socioekonomiskt svaga grupper vid nyproduktion. Planens tydliga ställningstagande att stadsbyggandet ska ske inom ramar för marknadsförutsättningarna bedöms inte förbättra situationen för resurssvaga grupper, vilka även fortsättningsvis kommer att ha svårt att få tillgång till bostad. Nyproduktion kan i princip bidra till att skapa flyttkedjor och frigöra äldre, billigare, lägenheter. Skatteregler och andra faktorer dämpar dock denna effekt.

Komplettering med ny bebyggelse i äldre områden antas generellt bidra till socioekonomisk blandning. Om boendekostnader i sådana områden stiger till följd av upprustning av det befintliga beståndet kan socio-ekonomiskt svaga hushåll tvingas flytta till billigare boenden, mer perifert eller mer trångbott. Det är okänt hur stor eller stark denna effekt är och på vilka tidsskalor den i så fall verkar. I planen framgår att staden har tagit fram en metod för socialt värdeskapande analyser, vilket bedöms positivt i fråga om att skapa förutsättningar för att lyfta sociala perspektiv tidigt i planeringen.

Sammantaget bedöms planen medföra både positiva och negativa konsekvenser för olika socio-ekonomiska grupper i staden, i termer av fungerande vardag. Trots satsningar på ett starkt bostadsbyggande i staden finns

det en fortsatt risk för att befolkningsgrupper med svag socio-ekonomisk ställning och små aktörer med låg betalningsförmåga (kulturföreningar, hantverkare, konstnärer, små butiker, kooperativ, osv) undan för undan trängs ut ur staden. Denna risk kan förstärkas av ett tilltagande fokus på intäkter och lönsamhet bland privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar som hyr ut lokaler. Detta är i sig inte en planfråga men bör uppmärksammas i kommande arbete med områdesutveckling.

## Planens innehåll: barns vardag

Gruppen barn synliggörs i flera av planens kapitel, dock främst i avsnittet En socialt sammanhållen stad. Där framgår det att planeringen behöver ta hänsyn till och prioritera barnens behov tidigt i planeringen vid avvägningen mellan olika intressen. Det innebär bland annat att mark för skolor reserveras och att möjligheten till kvalitativa utemiljöer för förskolor beaktas. Barnens utomhusmiljö angående markföreningar ska särskilt uppmärksammas. Gruppen barn diskuteras också ur ett socioekonomiskt perspektiv och planen tar ställning för att barns behov ska beaktas i utformandet av offentliga miljöer.

## Planens konsekvenser för barn

Planen betonar att stadsplaneringen behöver ta hänsyn till barns behov tidigt i planeringen. Integrerad barnkonsekvensanalys nämns som en metod för att säkerställa att barn och ungas behov prioriteras och lyfts fram i planeringen.

Det betonas att utvecklade arbetssätt och verktyg för att omhänderta barnperspektivet och social hållbarhet är viktiga delar i områdesplaneringen. Där bör riktlinjer ges hur skol- och förskolemiljöer samt andra offentliga rum ska utformas och lokaliseras för att säkerställa en god miljö för barn att vistas och röra sig i.

När bostäder och infrastruktur tillkommer i hela staden kommer störningar att uppstå i samband med byggskedan, vilka kan pågå under en lång tid – i relation till ett barns barndom eller vistelsetid på en förskola eller skola. Buller, generering av partiklar och luftföreningar och förändringar i mobilitet och framkomlighet i samband med byggnation kommer generellt sett drabba barn i större utsträckning än vuxna, då de är en känsligare grupp med små eller inga möjligheter att välja andra platser för utomhusvistelse.

Det planerande omfattande byggandet kommer att vara en utmaning i förhållande till stadens mål och riktlinjer gällande att säkerställa kvalitativa utemiljöer i försko-

<sup>3</sup> Skillnadernas Stockholm, 2015, Stockholms stad

lors och skolors närområden liksom att vägen dit skall vara trygg och säker. Kompletteringsbebyggelsen kan också innebära att grönområden och friytor byggs bort, vilket kan påverka barns hälsa negativt i och med den begränsade tillgången till ytor för fysisk aktivitet och till gröna miljöer som främjar deras mentala utveckling. Barn har ett större behov av bostadsnära natur och rekreativsmöjligheter än vuxna, eftersom de har mer begränsad räckvidd. Därför är det särskilt viktigt i den kommande planeringen att arbeta med att i första hand undvika och i andra hand kompensera förluster av miljöer som används av barn och unga.

Den generella bedömningen är att planen lyfter barnperspektivet men att det krävs tydligare vägledning för att den kommande planeringen ska kunna bidra till att skapa hälsosamma och trygga vistelsemiljöer för barn och unga.

### Planens innehåll: äldres vardag

Gruppen äldre diskuteras i planens avsnitt En socialt sammanhållen stad där planen har ett tydligt fokus mot att offentliga miljöer ska utformas med god tillgänglighet för äldre och att äldres behov av att kunna delta i all form av stadsliv och rekreation ska tillgodoses. I avsnittet Bostadsförsörjning diskuteras den ökande äldre befolkningen och behovet av att få flyttkedjor att fungera, så att äldre kan flytta till mindre och billigare bostäder.

### Planens konsekvenser för äldre

När bostäder och infrastruktur tillkommer i hela staden kommer störningar att uppstå i samband med byggskedan, vilka kan pågå under en lång tid. Buller, generering av partiklar och luftföroreningar och förändringar i mobilitet och framkomlighet i samband med byggnation kommer generellt sett drabba äldre i större utsträckning, då de är en känsligare grupp. I och med att många äldre är begränsade utifrån rörelseförmåga innebär det att denna grupp har en mer begränsad räckvidd. Detta kan innebära att många äldre bara kommer ut från sitt boende med hjälp av andra, och väl ute, rör sig i sitt omedelbara närområde. Platsspecifika störningar kan därför komma att drabba denna grupp äldre i omfattande utsträckning, då de alltså drabbas av störningarna under hela tiden de pågår. Detta perspektiv lyfts inte fram i planen.

Planen är inriktad mot att planeringen för bostäder till grupper med särskilda behov ska säkerställas, vilket bedöms positivt ur ett äldreperspektiv då äldre ofta behöver funktionsanpassade miljöer. Även socialt värdeskapande analyser har potential att fungera som ett

stöd och generera bra beslutsunderlag i arbetet med att utveckla goda livsmiljöer att åldras i. I och med äldres begränsade räckvidd är det viktigt att äldreanpassade boendemiljöer utvecklas i områden med närhet till service och sjukvård. Detta uppmärksammas i planen och sammantaget bedöms planen bidra till att äldreperspektivet beaktas i kommande planeringskedan.

## 6.3 Social sammanhållning



Bedömningen här görs i förhållande till de nationella folkhälsomålen, jämställdhetsmålen, de transportpolitiska målen, miljömålet God bebyggd miljö samt de krav plan- och bygglagen ställer på att planering ska bidra till "livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper".

### Planens innehåll

Översiktsplanens sociala ambitioner kommer i första hand till uttryck i stadsbyggnadsmålen Sammanhängande stad och God offentlig miljö och i ett antal av de allmänna intressena med tillhörande planeringsinriktningar. Planens utbyggnadsstrategi har stor betydelse för utfallet av stadens fysiska utveckling i och med att strategin ska vara vägledande för vilka stadsbyggnadsprojekt som ska prioriteras.

I utbyggnadsstrategin konstateras att stadsbyggandet ska utvecklas ur ett "socialt hållbart perspektiv" med jämlik tillgång till stadskvaliteter. Ett genomgående tema i utbyggnadsstrategin är att mark ska utnyttjas mer effektivt, i syfte att skapa en tät och sammanhängande stad.

## Social sammanhållning

En bred och användbar definition av social sammanhållning är att den beskriver ett samhälle där människor känner gemenskap och tillit till varandra, där de upplevda avstånden och konflikterna mellan grupper är små, där toleransen för olikheter är stor, och där det finns en stark känsla av tillhörighet, delad identitet och att man delar ett gemensamt öde. Det är ett samhälle där det finns en utbredd "känsla för det allmänna"

*Svenska framtidsutmaningar - Slutrapport från regeringens framtidskommission. Ds 2013:19. Stockholm: Regeringskansliet, statsrådsberedningen, sid. 210.*

I planens kapitel om lokala utvecklingsmöjligheter redovisas olika områdens potential att antingen omvandlas helt eller kompletteras till att bli stadsdelar med blandad bebyggelse. Samband mellan stadsdelar ska stärkas genom att fysiska barriärer överbryggs och mellanrum som skiljer stadsdelar från varandra fylls ut genom kompletterande bebyggelse. Tio s.k. strategiska samband pekas ut som prioriterade i arbetet med att skapa ett sammanhängande Stockholm. Sambanden har valts bl.a. utifrån att de är viktiga att stärka ur ett socialt hållbarhetsperspektiv.

Flera av stadens vägar och trafikleder identifieras som platser med stadsutvecklingspotential som på sikt kan omvandlas från renodlade trafikrum till urbana stråk med omgivande bebyggelse.

## Planens konsekvenser för social sammanhållning

Kommunal planering i sig skapar inte social sammanhållning. Däremot kan planering och byggande skapa förutsättningar för att social sammanhållning vidmakthålls, ökar eller minskar. Att stadsbyggandet bidrar till att människor med olika bakgrund och förutsättningar möts och delar på gemensamma resurser (t.ex. parker och stadsrum) lyfts ofta fram som ett exempel på kopplingen mellan planering och sammanhållning.

Situationen i Stockholm idag präglas av ökande socioekonomisk ojämlikhet som manifesterar sig bland annat genom boendesegregation, där marginaliserade grupper av människor i större utsträckning bor i områden med

sämre tillgång till stadens kvaliteter. Valdeltagandet varierar mellan stadsdelar, liksom ohälsotal, medelinkomst, upplevd trygghet, upplevd tillit och förväntad livslängd, med mera. Skillnaderna har beskrivits i rapporter från stadens Kommission för social hållbarhet.

Det är därför positivt att en socialt sammanhållen stad lyfts fram som ett allmänt intresse med specifika planeringsinriktningar. Detta ger goda förutsättningar för att frågorna kommer att hållas aktuella och ges stort utrymme i kommande planering och byggande.

Hur utbyggnadsstrategins fyra delar ska vägas mot varandra och vilka behov eller möjligheter som ska ges företräde i planeringen beskrivs inte. I vilken utsträckning stadsutvecklingsinsatser kommer att riktas mot de delar av staden där de socio-ekonomiska behoven är störst är alltså svårt att avgöra. Planens bidrag till ökad social sammanhållning blir därför svårbedömt. Att stadens resurser riktas mot fokusområdena i stadens yttre område bedöms dock vara viktigt för att motverka boendesegregationen och för att uppnå en rättvisare fördelning av stadens investeringar samt en jämlikare tillgång till stadens resurser.

När satsningar i de geografiska fokusområdena samordnas med utbyggnad av kollektivtrafik, och förbättrade förutsättningar för gång- och cykeltrafik kan konsekvenserna av utbyggnadsstrategin bli många och positiva.

Om satsningarna resulterar i att arbetsgivare i ökande utsträckning vill etablera sig i dessa områden kan detta innebära att fler människor får ökad närhet till en lokal arbetsmarknad. Förutsättningarna för ökad näringslivsnärvaro är större i Kista, där det redan finns en stor mängd arbetsplatser, än i de andra tre områdena.

Planen lyfter att medborgardialog är ett viktigt verktyg i stadsbyggandet och att delaktighet och inflytande från stockholmarna ska ge tydlig riktning i planeringen. Medborgardialog skapar förutsättningar för att människor känner sig sedda och hörda, vilket kan öka tilliten till samhället och dess institutioner. Dock finns det en risk för att det främst är vissa samhällsgruppers synpunkter som förs fram, då andra grupper kanske saknar språkliga förutsättningar eller kunskaper om processer i vilka det är möjligt att forma och påverka stadsbyggandet. Metoder för uppsökande medborgardialog bör användas, för att säkerställa att marginaliserade gruppers behov representeras i stadsbyggandet, vilket planen uppmärksammar.

Omvandlingen av vägar till levande stadsgator och stora trafikleder till urbana stråk minskar flera av stadens fysiska barriärer och därmed troligen den mentala upplevelsen av avstånd mellan stadsdelar och platser. Minskade barriäreffekter och nya mötesplatser kan tillsammans bidra till ett ökat socialt utbyte, till stöd för social sammanhållning. Dessa processer är dock komplexa och påverkas av en mängd faktorer och strukturella fenomen i samhället. Om gaturummet utformas för att vistas i, till skillnad från att enbart färdas genom kan de offentliga rummen i större utsträckning komma att upplevas som kvalitativa stadsmiljöer, vilket är positivt.

Sammanfattningsvis är planens bidrag till social sammanhållning svårt att bedöma. Det finns mycket goda ambitioner i planen, men sammanhållning skapas genom ett komplext samspel av olika faktorer och förväntningarna på vad just fysisk planering kan åstadkomma måste hållas på en realistisk nivå. Att staden lyft social sammanhållning som ett allmänt intresse ger dock en bra bas att stå på i kommande planering och byggande.

I det här kapitlet redovisas vilka miljökonsekvenser planen kan antas orsaka. Bedömningen görs utifrån sex perspektiv: naturmiljö, vatten, kulturmiljö, markanvändning och hushållning, klimatpåverkan samt risker och störningar. Bedömningarna görs i första hand mot miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer.

## 7. Konsekvenser för miljön

### 7.1 Naturmiljö och ekosystemtjänster



Bedömningen här görs i första hand mot de nationella miljömålen Ett rikt växt- och djurliv och God bebyggd miljö. Även delar av Sveriges friluftsmål samt miljömålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap har bäring på planen.

Av FN:s Globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) är mål nr 15 för Ekosystem och biologisk mångfald relevant för bedömningen.

#### Planens innehåll

Planen har höga ambitioner att värna och utveckla stadens naturmiljö, den grönbå strukturen, och därtill kopplade ekosystemtjänster i samspel med bebyggelse. Planen uppmärksammar och integrerar frågor kring landskap, ekologiska samband, och naturmiljövården löpande i hela texten. Kommunal grön infrastruktur och regionalt viktiga spridningssamband för ekar redovisas på en separat karta. I kapitlet om allmänna intressen ges anvisningar om att en livskraftig grönstruktur med

rik biologisk mångfald ska tryggas. Inriktningar anger att planeringen ska tydliggöra hur funktionerna i den gröna infrastrukturen kan upprätthållas i samband med stadsutveckling, samt att utvecklingen av och tillgången till urbana ekosystemtjänster ska stärkas och integreras i stadsbyggandet. Planen betonar att Översiktsplan för Nationalstadsparken (2009) ska fortsätta att gälla. Fyra nya naturreservat utreds för närvarande: Kyrkhamn, Årstaskogen-Årsta holmar, Hagsätraskogen och Rågsveds friområde.

## Planens konsekvenser

Planens samlade negativa konsekvenser för naturmiljön bedöms bli begränsade, men kan på enskilda platser bli betydande, där naturmark ersätts med bebyggelse. Planen uppmärksammar att gröna ytor och lösningar, förutom naturvärden, också skapar ekosystemtjänster som bidrar till människors välbefinnande, t.ex. genom att rena vatten och luft, dämpa buller, reglera temperatur eller ge rum för rekreation. Planen betonar att dessa ekosystemtjänster på ett bättre sätt än idag behöver integreras i planering och byggande, i alla skeden. Stadens parkriktlinjer Grönare Stockholm kan starkt bidra till detta. På sikt kan det förhållningssätt som planen förordar leda till ett stadsbyggande som tydligare än idag integrerar gröna perspektiv i planering och utformning. Planeringsinriktningar som betonar behovet av mellan-kommunal samverkan för de regionala gröna kilarna saknas dock.

För naturmiljön är det positivt att planen inriktas på att klara de stora behoven av nya bostäder utan att bygga i de större områden som idag är avsatta utifrån sina rekreations- eller naturvärden, samt att nya naturreservat samtidigt pekas ut.

Den ökande befolkningen i Stockholms stad och omkringliggande kommuner ger ett ökat besöksstryck i park- och naturområden. Detta kan ge positiva konsekvenser, om det driver fram en mer aktiv skötsel av grönområden och högre standard på och ökad tillgänglighet med kollektivtrafik. Risken för att ekologiska värden går förlorade av det ökade besöksstrycket bedöms som små – med styrning av besökare till robusta ytor och stråk kan ekologiska värden kopplade till vatten och specifika ekologiska värden på land (t.ex. ädellövskog) skyddas.

Planens ambitioner när det gäller naturvärden och ekosystemtjänster gör att behovet av tydlighet i kommande beslutsfattande blir stort – översiktsplanen måste ge konkret avtryck. Resurser behöver avsättas till skötsel och förvaltning, och läget följas upp löpande. I första hand gäller det känsliga miljöer där förändringstrycket är stort. I arbetet med områdesprogram och detaljplaner behöver utredningsresurser avsättas så att dessa beslut på mindre skala kan avspeglade målen på högre nivå.

Planen bedöms varken positivt eller negativt bidra till målet Ett rikt växt- och djurliv. Bidraget till att målet God bebyggd miljö nås bedöms vara positivt, i första hand i relation till preciseringen som rör tillgång till natur- och grönområden och grönstråk med hög kvalitet och i närhet till bebyggelsen. En förutsättning för att de

negativa konsekvenserna för naturvärden och ekosystemtjänsterna ska bli begränsade är att staden jobbar aktivt med kompensationsåtgärder.

## 7.2 Vatten



Bedömningen här görs mot de nationella miljömålen Levande sjöar och vattendrag och God bebyggd miljö, samt mot miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Andra relevanta mål är Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans samt levande kust och skärgård

Rent vatten och sanitet är ett av FN:s Agenda 2030 globala mål för hållbar utveckling, som syftar till att säkerställa en hållbar vatten- och sanitetsförvaltning som alla har tillgång till. Målet Hav och marina resurser är inriktat på att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

### Planens innehåll

Stadens vattenområden har stor betydelse för upplevelsen av stadslandskapet, rekreation och friluftsliv. Planen anger att stadens vattenrum, kanaler, sjöar och vattendrag ska värnas och tillgängliggörs. På lämpliga platser utvecklas förutsättningar för större aktivitet i och omkring vattnet.

I avsnittet om Klimat, miljö, hälsa och säkerhet betonar planen vikten av att i stadsplaneringen se vattnets behov och förutsättningar med hänsyn till avrinningsområden. Flertalet av Stockholms sjöar, vattendrag och

kustvatten är klassade som vattenförekomster och ska till år 2021 eller senast år 2027 uppnå miljö kvalitetsnormerna god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus. Bara en fjärdedel av stadens 23 vattenförekomster uppnår idag god ekologisk status. De största problemen orsakas av övergödning, miljögifter och fysiska förändringar.

Endast en mindre del av dagvattnet i Stockholms stad renas idag. Planen konstaterar att föroreningshalterna kan vara så höga att det i många fall krävs särskilda reningsåtgärder för att stadens vattenområden ska kunna nå god vattenstatus. Ett betydande arbete behövs för att minska bräddning av avloppsvatten och läckage av förorenat vatten från ledningsnätet samt minska påverkan från förorenade markområden och sediment.

Klimatförändringarna medför en ökad risk för översvämning. Enligt SMHI:s regionala klimatanalys för Stockholms län från 2015 bedöms såväl årsnederbörden som maximala dygnsnederbörden öka med 20 till 30 procent till år 2100. De extrema skyfallen blir också vanligare. Även havsnivån kommer att stiga på lång sikt. I planen nämns att grundprincipen för att bygga vattennära ”bör vara att ingen ny bebyggelse ska planeras i områden med risk för översvämning”. Lösningar till översvämningssproblematiken inbegriper nya Slussen, framtida utbyggandet av dagvattensystemen, fler mångfunktionella infiltreringsytor, byggandet på lämpligt nivå alternativt höjning av markytor för bebyggelsen, samt utformning av bebyggelse med skyddsåtgärder. Planen betonar att planeringen för den växande staden måste ha framtida vattenförsörjningsbehov och en minskning av föroreningsbelastningen på stadens vattenområden som viktiga utgångspunkter. De föroreningar som tillförs via tillrinnande dagvatten, läckande avloppssystem och andra förorenande verksamheter måste reduceras.

Avloppshanteringen byggs ut och moderniseras för kommande stadsutvecklingsbehov samt för att minska problemen med läckage från ledningssystem samt andra förorenande verksamheter och bräddning av avloppsvatten. En klimatanpassad och hållbar dagvattenhantering ska byggas ut i nya stadsdelar i enlighet med stadens dagvattenstrategi. Stadens dagvattenstrategi betonar nyttan med mångfunktionella ytor som tar hand om dagvatten och skapar mervärden i stadsmiljön.

Den kraftiga befolkningstillväxten till 2040 kommer att sätta stadens vattenförsörjning, avloppsrening och dagvattenhantering under ytterligare tryck. Klimatförändringen kommer troligen att förstärka dessa problem.

Planen uppmärksammar de utmaningar som staden står inför när det gäller att säkerställa en fortsatt god, eller förbättrad, kvalitet i stadens vattenförekomster. Sårbarheten i det nuvarande systemet för dricksvattenförsörjning uppmärksammas och behovet av gemensamma insatser över mellan kommunerna i regionen lyfts fram.

### Planens konsekvenser

Sammantaget bedöms planen i löptexten visa på en stor förståelse för de utmaningar som ligger framför staden och regionen. I avsnittet om Klimat, miljö, hälsa och säkerhet finns planeringsinriktningar för robust och klimatanpassad dagvattenhantering samt för att lokala åtgärdsprogram för vatten ska beaktas i stadsutvecklingen.

Om de åtgärder som anvisas i stadens dagvattenstrategi (2015) och i handlingsplanen för god vattenstatus (2015) genomförs bedöms planen som helhet inte få några negativa konsekvenser för stadens och länets vatten.

De insatser som görs har som mål att Stockholms sjöar, kustvatten och vattendrag uppnår miljö kvalitetsnormerna för vatten. Detta innebär i de flesta fall god ekologisk och kemisk status till år 2021 eller senast till år 2027. Översiktsplanen bedöms stödja detta arbete, även om en stor mängd insatser också krävs som inte har med fysisk planering att göra. Vattenkvalitet kan bara förändras i samarbete med aktörer i andra omliggande kommuner eftersom avrinningsområden sträcker sig över administrativa gränser.



## 7.3 Kulturmiljö



Bedömningen här görs i första hand mot de fyra nationella kulturmiljömålen:

- Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
- Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön
- Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser
- En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen

Miljömålet God bebyggd miljö säger att 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 tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt för att främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser.

Hållbara städer och samhällen är ett av FN:s Agenda 2030 globala mål för hållbar utveckling. Målet säger att städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Ett delmål är att stärka insatserna för att skydda och trygga världens kultur- och naturarv.

### Planens innehåll

Stadsbyggnadsmålet God offentlig miljö säger att stadsbyggandet genom att ta tillvara stadsdelarnas olikheter och förstärka uppskattade karaktärsdrag och kulturmiljöer kan bidra till att skapa ett sammantaget rikare och mer dynamiskt Stockholm. Samtidigt kan det lokalt bidra till en känsla av tillhörighet och kontinuitet.

I avsnittet Kulturmiljö i en växande stad konstateras att en stor del av Stockholms attraktionskraft ligger i mötet mellan stadens historia och människorna som ger staden liv idag. Stockholm ska även i framtiden vara igenkännbart och ha kvar grundläggande kvaliteter – utveckling ska kombineras med ett bevarande av kulturhistoriska värden. Dessa värden ska fortlöpande identifieras, värdas och utvecklas.

De fem planeringsinriktningarna fastställer tydligt att stadsutvecklingen ska präglas av ett kunskapsbaserat förhållningssätt till stadslandskapet och stadens bebyggelsekaraktärer. Kulturmiljöns värden ska fortlöpande identifieras, tas om hand och utvecklas. Förändringar i befintliga miljöer ska göras med omsorg och föregås av gedigna analyser. Bebyggelse som är kulturhistoriskt värdefull och har betydelse för stads- och landskapsbildningen ska ses som en resurs i stadsutvecklingen.

Staden ska i sin roll som fastighetsägare agera som en förebild i vård och förvaltning av stadens byggnader.

Stadens syn på hur riksintressen enligt miljöbalken ska tillgodoses i kommande planering och byggande redovisas i en separat bilaga.

### Konsekvenser för kulturmiljön

Sammantaget präglas planen av en utvecklad och ambitiös syn på hur kulturmiljövärden ska hanteras i kommande planering och byggande. I skapandet av täta stadsmiljöer finns dock särskilda utmaningar när det gäller att värna, förvalta och utveckla kulturmiljövärden. Det kan t.ex. handla om att även i framtiden göra det möjligt att utläsa historien i landskapet, att värna bebyggelse med särskilda kulturhistoriska värden och att behålla stadsplanekvaliteter där bebyggelsen samspelar med naturen när områden ska förtätas. Detta samspel förekommer även i områden från efterkrigstiden. Utmaningarna förstärks i en situation där stora områden och kompletteringar ska planeras och byggas på mycket kort tid.

Planens konsekvenser uppstår genom att problembeskrivningar och förslag på inriktningar ger avtryck i efterföljande planering och byggande. Konsekvenserna

uppstår därför lika mycket av det som inte står i texten som av det som står; om det saknas ställningstaganden eller utpekade prioriteringar i planen kan frågan betraktas som underordnad i kommande planering.

Stadsbyggnadsmålen och avsnittet Kulturmiljö i en växande stad hänger samman. I målen nämns att kulturmiljön ska förstärkas samt att det handlar om karaktärsdrag och kulturmiljö som är uppskattad. I kulturmiljöavsnittet beskrivs sedan hur den ska ses: som en resurs i en växande stad. Det finns dock en risk för att målen i första hand tolkas som ett stadsbyggande med estetiska, funktionella och sociala förtecken. Historiskt tidsdjup och bevarande av befintliga kulturhistoriska värden poängteras inte lika starkt.

Planens övergripande strategi för att hantera tillväxten är att i första hand komplettera existerande bebyggelseområden. Förtätningen kan dock få konsekvenser för kulturmiljön då ursprungliga stadsplanekvaliteter med bebyggelse i samspel med natur försvinner. Det är positivt att planen slår fast att förändring, förnyelse och förtätning ska göras utifrån kunskap om stadens stadsbyggnadskaraktärer. Konstaterandet att stadsbyggandet kräver kunskap om såväl kulturhistoriska som estetiska och sociala aspekter är bra, men konkretiseras inte i planeringsinriktningarna.

Med planens stora fokus på nybyggnation finns det risk för att man missar potentialen i återanvändning och integration, till exempel av industribebyggelse, där den ursprungliga användningen inte finns kvar.

Helheter i kulturmiljöer och grönområden i värdefulla stadsplaner från efterkrigstiden kan påverkas negativt vid förtätning. Dessa inkluderar även ett stort antal fornlämningar, vilket ofta är en förklaring till att marken inte bebyggts tidigare. Avsnittet Kulturmiljö i en växande stad saknar skarpa skrivningar om fornlämningar och hur de ska hanteras i planeringen.

I staden finns idag ett stort antal ”grönvärderade”, kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Många av dessa byggnader ligger i ytterstaden, i områden som planen generellt beskriver som i behov av kompletteringar eller som platser där stora tillskott av bebyggelse relativt enkelt kan ske. Utifrån nuvarande skrivningar i planen finns det risk för att de särskilt värdefulla byggnaderna i ytterstaden inte ges tillräcklig uppmärksamhet och att de värden de representerar skadas.

Planen betonar att den bebyggelse som finns behöver anpassas till ”vår tids behov”. Konsekvenser av detta kan

vara att bebyggelse byggs om och kulturhistoriska värden försvinner, hyrorna ökar och de sociala värden som finns i det bredare begreppet kulturvärden går förlorade. Vår tids behov är förstås tillgänglighet, säkerhet, god arbetsmiljö, låg energianvändning osv. Men det finns risk att behov av att kunna bo kvar eller fortsätta verka i bebyggelse med stora kulturvärden påverkas på grund av uppfattningar om vad ”vår tids” behov är. Det finns ett stort behov av poetiska och konstnärliga upplevelser, känsla av tillhörighet och autentiska livsmiljöer som behöver lyftas fram – kulturvärden som är svåra, men inte omöjliga, att mäta. Kommande planering i Stockholm behöver mer kritiskt ifrågasätta vilka behov som får styra planering, och vilka konsekvenser detta ger.

Stadens kulturhistoriska värden ses i dag som en stor resurs, både för medborgare i staden och för besöksnäringen. Kulturvärden är förstås inte enbart en resurs, attraktivitet, stadskvalitet eller välgestaltade miljöer, utan är framför allt knuten till identitet och människors liv; Stockholms själ. Denna själ ska inte tas för given, utan arbetet med att ta bevara, använda och utveckla kulturmiljön behöver genomsyra all fysisk planering. Detta uppmärksammas i avsnittet om kulturmiljö i planen och finns uttryckt i planeringsinriktningarna. Svaret för kulturmiljön delas av alla – och är således inte en fråga enbart för myndigheter eller andra experter. Potentialen finns i det som uppstår när medborgarna och besökarna ”gör” staden vilket ska uppmärksammas i planeringen.

### **Riksintressebilagan**

Riksintressebilagan är mycket genomarbetad och bedöms generellt sett utgöra ett bra stöd för att i kommande planering tillgodose riksintressen för kulturmiljövård. Bilagan beskriver tydligt stadens förhållningssätt till riksintressena för kulturmiljövård och kulturmiljön på ett övergripande plan. För flertalet riksintressen bedöms planen stärka skyddet av kulturmiljön genom, ge fullgod vägledning och kunna utgöra ett kraftfullt verktyg i planeringen. Det gäller framförallt de äldre bebyggelsemiljöerna, den täta stenstaden och centrala monumentala stadsrum.

Bilagan bedöms också innebära positiva konsekvenser för världsarvet Skogskyrkogården, bl.a. genom de förhållningssätt som anges avseende nybyggnation och krav på analys av indirekt påverkan genom siktlinjestudier för bebyggelseutveckling utanför området.

Inom delar av riksintresset Stockholms innerstad samt för riksintresset Vällingby bedöms planen dock öppna för utveckling som riskerar att kollidera med riksintres-

sets värden. I Vällingbys fall eftersom planen uttrycker behov av ytterligare kompletteringar och förnyelse av kommersiella skäl.

För riksintresset Stockholms innerstad kan planen öppna upp för en utarmning av riksintresses bredd och differentierade innehåll, exempelvis gällande den lägre viktningen av efterkrigstidens bebyggelse, förhållningssättet att endast bevara en representativ del av byggnader från respektive funktion, förhållningssätten till om/påbyggnad/rivningar i modernismens miljöer i city, bostadsbyggande i stadens hamn- och industrimiljöer samt rivning/nybyggnation inom den ”offentliga och demokratiska staden”. Följs dessa förhållningssätt finns en risk för negativa konsekvenser för riksintressena, vilket bör uppmärksammas när bilagan används som stöd för avvägningar gällande hantering av kulturmiljövårdens riksintressen för planering i dessa områden.

I delar saknas fördjupade historiska perspektiv på stadsbyggnadsideal genom tiderna – det är en tämligen förklarad och konfliktfri version av Stockholms historia som presenteras. Konsekvensen för den som läser är att samtiden får bilda filter i uppfattningen av staden. Kulturvärde inbegriper även ”svår” historia och kultur samt motsättningar i samhällsutvecklingen.

I riksintressebilagan omnämns att stadens siluett successivt har ”flackats ut” genom att ny bebyggelse uppförts i mer låglänta lägen och med en höjd som motsvarar den omgivande bebyggelsen. Sådana förtätningar och byggande i tidigare obebyggda lägen (t.ex. i hamn- och industriområden) kan medföra risk för negativa konsekvenser för kulturmiljön inom riksintresset Stockholms innerstad genom att stadens siluett och karakteristiska topografiska anpassning med lokala accenter på höjder i landskapet blir svårare att utläsa.

Möjligheterna att bygga höga hus kan bli en allt viktigare aspekt i kommande planering. Tydligare förhållningssätt till detta skulle minska risken för att planarbete inleds som senare visar sig kollidera med riksintressena för kulturmiljövård samt nationalstadsparken.

### Samlad bild

Sammantaget bedöms planen kunna bidra till att mål för kulturvärden uppnås. För att riskerna för negativa konsekvenser ska kunna begränsas kommer ett aktivt arbete med att förankra planeringsinriktningarna som beskrivs i avsnittet om kulturmiljö att behövas, liksom nödvändiga underlag i form av integrerade platsanalyser, klassificeringsarbete och Stockholms reviderade byggnadsordning.

## 7.4 Markanvändning och hushållning med resurser



Bedömningen här görs mot miljöbalkens hushållningsbestämmelser<sup>4</sup> samt Mål 12 i de Globala målen för hållbar utveckling: hållbar konsumtion och produktion. Även i miljöpolitikens generationsmål finns målsättningar om konsumtionsmönster för varor och tjänster som orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

### Planens innehåll

Planens inriktning för markanvändningen kan sammanfattas i att en ökad effektivitet i ska eftersträvas (mer nytta per yta) och att goda lägen ska användas för de behov för vilka de är bäst lämpade. Tekniska försörjningssystem ska ha liten eller ingen klimatpåverkan, och transportsystemet ska gradvis göras mindre beroende av fossila bränslen. VA-system ska moderniseras och avfallshantering ska i ökande utsträckning bygga på kretsloppslösningar. Plankartan pekar ut områden för verksamheter, teknisk försörjning, hamn och terminaler. Planeringsinriktningar anges för att skapa fungerande logistik genom att nödvändiga ytor, tillfartsvägar, uppställningsplatser och omlastningscentraler för hantering av gods säkras i strategiska lägen.

<sup>4</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap 1 §: Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Terminalområdena i Västberga-Årsta och Lunda värnas i sin nuvarande funktion, i enlighet med stadens riktlinjer för företagsområden. Planen saknar dock resonemang om i vilken utsträckning dessa två områden (i samspel med liknande områden i grannkommuner) tillsammans klarar de behov som en kraftigt växande befolkning innebär, i staden och i regionen som helhet. Även en analys av kapaciteten i det mer finmaskiga nätet av terminaler och omlastningsplatser, samt deras markbehov, saknas.

### Planens konsekvenser

Att de områden som idag är oexploaterade undantas från ytterligare bebyggelseutveckling ligger i linje med lagstiftningens krav på att ekologiskt känsliga områden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Staden som system förbrukar stora mängder energi och resurser och skapar stora mängder godstransporter, såväl till och från som lokalt inom staden. Bortsett från insatser för att uppmuntra en övergång till cykel-, gång- och kollektivtrafik saknar planen uttalade mål eller vägledningar för hur fysisk planering och stadsutveckling kan stödja miljöeffektiva livsstilar eller verksamheter, med sikte på minskad resursförbrukning.

Målsättningar för näringslivet beskrivs uteslutande i termer av innovation, internationell konkurrenskraft och kompetensförsörjning. Planens svar på dessa behov är i första hand formulerade i termer av attraktivitet och stadsmässighet. Skrivningar om ansvarstagande och globala utmaningar som behöver lösas genom lokalt agerande saknas. Det är därför inte troligt att planen i någon betydande omfattning kommer att resultera i minskad miljöpåverkan från hushållens konsumtion. Dessa frågor skulle med fördel kunna få större utrymme i kommande planering och kopplas till stadens parallella ambitioner för minskad miljöpåverkan. Den fysiska planeringen skulle då tydligare kunna ses som en av flera komponenter som kan bidra till att hushållning, resurseffektivitet och minskad miljöpåverkan från konsumtion uppnås.

## 7.5 Klimatpåverkan



Bedömningen här görs mot miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan samt stadens egna mål för klimatarbetet, i första hand Strategi för ett fossilbränslefritt Stockholm 2040.

### Planens innehåll

Stockholm har länge arbetat med att minska klimatutsläppen i staden. Stadens ambition är i den nya strategin att vara fossilbränslefri till år 2040 och sänka koldioxidutsläppen till 2,3 ton per invånare till år 2020 (nivå 2016: 2,5 ton). Från 2021 ska alla nya byggnader vara nära-noll-energibyggnader. En stor del av stadens utsläpp kommer från trafiken och uppvärmning av byggnader. De indirekta utsläppen orsakade av invånarnas konsumtion och resor utgör ett betydande bidrag. I termer av rådighet har staden små möjligheter att påverka invånarnas konsumtion. Förutom att påverka de egna utsläppen (inkl. det samägda Fortum Värme) utgörs stadens handlingsutrymme i första hand av åtgärder i transportinfrastrukturen, de tekniska försörjningssystemen och krav på låg energiförbrukning i nya byggnader.

Stadens mål att skapa en klimatsmart stad innebär att stadsstrukturen behöver utvecklas så att hållbart resande gynnas och resursförbrukningen minskar. De förhållningssätt som är integrerade i texten innebär i huvudsak att:

- För att Stockholms trafiksystem ska fungera effektivt måste staden arbeta med att minska det totala trafikarbetet, framför allt för personbilar. Det är även viktigt att minska antalet korta förflyttningar med bil i täta stadsmiljöer för att säkra framkomligheten för gods, kollektivtrafik samt cykel- och gångtrafik.

- Möjligheterna att resa med kollektivtrafiken ska förbättras.
- När nya stadsdelar byggs krävs moderna, resurseffektiva och hållbara avfallslösningar.
- Mängden förnybar el som produceras ska öka och det ställs högre energikrav i nybyggda bostäder.
- Den lokala produktionen av förnybar energi ska ökas, och tillgången till förnybara drivmedel ska vara tillräcklig.

Under planens mål att vara en klimatsmart och tålig stad påpekas behovet av att använda byggmaterial ”med så låg miljöpåverkan som möjligt”. Detta preciseras närmare i planen i relation till transporter av byggmaterial, dock inte t.ex. med hänsyn till materialets framställning eller läckage.

Planen integrerar målsättningarna i Strategi för ett fossilbränslefritt Stockholm 2040 men har inga specifika planeringsinriktningar för minskad klimatpåverkan. Många inriktningar bidrar dock indirekt till klimatmålen, t.ex. insatser för ökad kollektivtrafik.

### Planens konsekvenser

För områden som staden har rådighet över är de föreslagna åtgärderna positiva och kan skapa synergier med andra målområden. Att förbättra den lokala tillgängligheten genom bättre förutsättningar för lokal service och bättre gång- och cykelinfrastruktur är positivt inte bara för stadsmiljö kvaliteten utan också för klimatet om det kan ersätta korta och långa bilresor. Ökad framkomlighet för kollektivtrafiken verkar på samma sätt genom att möjliggöra en överflyttning från biltrafik till kollektivtrafik.

De klimatpåverkande utsläpp som uppstår i byggskedet är betydande. De uppstår i framställningen av material och från transporter och arbetsmaskiner. Nya projekt bör utvärderas med hänsyn tagen till detta.

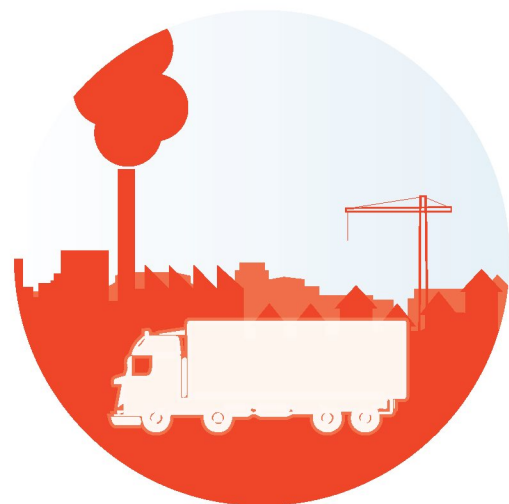
De planeringsinriktningar som behandlar de tekniska systemen syftar till att öka storskalighet och effektivitet. Det kan antingen vara genom att öka samarbetet med andra kommuner och på så sätt få upp volymerna i systemen eller ta till vara på de resurser man har idag i form av att samla in mer avfall av olika slag. Detta är positivt – den här typen av processer har skalfördelar vilket gör att klimatavtrycket kan minskas. Frågan om hur vissa energiformer (t.ex. biogas) bäst används för att skapa största möjliga samhällsnytta behöver belysas ytterligare.

Planeringsinriktningarna i översiktsplanen syftar till, och ökar möjligheten att, staden blir fossilbränslefri till 2040. Staden, och in synnerhet den fysiska planeringen, kan dock inte påverka alla de individuella beslut som fattas av dess invånare. Planen kan skapa *förutsättningar* för minskad klimatpåverkan från t.ex. fordonstrafik, t.ex. genom insatser som underlättar för de trafikslag som har liten eller ingen klimatpåverkan. Stadens kommande arbete behöver skapa strategier för hur de som bor och verkar i staden lättare ska kunna implementera och tillgodogöra sig nya tekniker.

Samtidigt finns det andra kommuner och aktörer som kanske inte delar stadens ambitioner men som har stort inflytande över möjligheterna. Det kan vara t.ex. kranskommuner vars planering inte ligger i linje med stadens vad gäller t.ex. bilens roll i transportsystemet, eller statliga aktörer som kanske har andra intressen. Här har dock staden möjlighet att genom förhandlingslösningar skapa samsyn och på sikt få större inflytande på andra aktörers agerande.

Staden är landets till befolkningen största kommun har förstås en stark röst i den nationella debatten och i dialogen med staten. I dessa sammanhang skulle t.ex. krav på ökad bränsl-effektivitet för bilar, skatteförändringar eller investeringar i spårinfrastruktur kunna driva utvecklingen mot minskad klimatpåverkan från boende och verksamma inom stadens gränser.

## 7.6 Risker och störningar



De hälsorisker som är förenade med transporter av farligt gods beskrivs och bedöms i avsnitt 5.1 ovan.

Bedömningen görs mot regeringens ställningstagande i Kontrollstation för de klimat- och energipolitiska målen till 2020 samt klimatanpassning (Skr 2015/16:87): "För att bygga ett klimatsäkert och hållbart samhälle behöver kommuner och andra aktörer säkerställa att förebyggande åtgärder vidtas för att begränsa konsekvenserna av de mer intensiva och frekventa väderhändelser som vi står inför. Det innebär bl.a. att fysisk planering och byggande, arbete med olycks- och krisberedskap samt hantering av allvarliga störningar bör ses i ett helhetsperspektiv."

För övriga risker och störningar görs bedömningen mot de nationella målen för krisberedskap:

- att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, och
- att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

### Planens innehåll: risker

Planen betonar att den fysiska planeringen tar hänsyn till kända risker och sårbarheter. Risk- och säkerhetsfrågor ska identifieras och analyseras i ett tidigt skede av planeringen.

De risker som planen belyser och hanterar är i första hand kopplade till farligt gods och andra riskkällor, samt till klimatförändringen. Det konstateras också att de tekniska försörjningssystemen är tekniskt komplexa och många funktioner är beroende av varandra, vilket kan utgöra en risk om en oväntad händelse eller störning slår ut någon del.

För farligt gods säger planen att ny bebyggelse i anslutning till vägar, järnvägar och industrier där farligt gods hanteras ska utformas efter platsspecifika analyser och åtgärder.

Planen hanterar de nya förutsättningar som ett förändrat klimat innebär. Planeringsinriktningar finns för att bebyggelse ska utformas med skyddsåtgärder, där det finns en ökad risk för exempelvis översvämning i och

med ett förändrat klimat. Ny bebyggelse ska höjdsättas och utformas för att klara skyfall och stadsutveckling ska ske utifrån en robust och klimatanpassad dagvattenhantering där naturliga avrinningsområden beaktas.

### Planens konsekvenser: risker

Sammantaget bedöms planen ha lyft vikten av riskhantering och klimatanpassning tillfredsställande och på ett sätt så att det ger genomslag i den kommande planeringen. Detta minskar risken för negativa konsekvenser för miljön, för individers hälsa och för samhällets funktion.

Utifrån de osäkerheter som är förknippade med hur klimatförändringen kommer att påverka staden, bör transportinfrastruktur och tekniska system ha en hög tröskel för att klara av störningar men också vara flexibla och kunna återhämta sig efter en störning. Det bör betonas att även dagens klimat innebär risker, vilka samhället i många fall inte är anpassat efter. Det är därför positivt att planen så tydligt lyfter behovet av att "skyfallssäkra" staden redan idag.

För att minska klimatrisker ytterligare framöver bör stadens arbete vidgas till att också inkludera medborgarnas förmåga och beredskap att hantera störningar i sin vardag.

Planen lyfter i stadsbyggnadsmålet En sammanhängande stad fram vikten av att skapa fler tvärkopplingar i staden, vilket bedöms minska sårbarheten i transportinfrastrukturen och innebära positiva konsekvenser för både individer och näringsliv i och med den minskade risken för stora kostnader som störningar i regel medför.

I det här kapitlet redovisas planens ekonomiska konsekvenser.

## 8. Ekonomiska konsekvenser

### 8.1 Konsekvenser för företag och näringsliv



#### Planens inriktning

Näringslivet i Stockholm präglas av de kunskapsintensiva och högproduktiva tjänstenäringarna, hög förvärvsfrekvens, mycket nyföretagande men också en stor servicesektor. Samtidigt som många kompetenser är mycket efterfrågade, står stora grupper långt från arbetsmarknaden. Arbetsplatserna är ojämnt fördelade över regionen, med en övervikt i innerstaden, Solna och Sundbyberg.

Bedömningen här görs i förhållande till regeringens mål för näringspolitiken, vilket är att "stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag."

Relevanta mål i Agenda 2030: Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt (nr 8), Hållbar industri, innovationer och infrastruktur (nr 9), Hållbara städer och samhällen (nr 11), Hållbar konsumtion och produktion (nr 12).

Det råder på flera områden kompetensbrist, och den svåra bostadssituationen gör det svårt för företagen att locka personer att flytta till staden för att ta nya jobb. För högspecialiserad arbetskraft är möjligheterna att matcha arbetstagarna med arbetena mycket viktig. Möjligheterna till detta är till stor del beroende av rörligheten på bostadsmarknaden.

Planen innehåller förhållandevis få planeringsinriktningar som är riktade direkt mot företagets andra behov och prioriteringar. Planeringsinriktningar finns dock för att beakta näringslivets behov av kontor, loka-

ler och bostäder i planeringen, samt att näringslivsspecifika avväganden ska göras när ytor nära dagens verksamhetsområden utvecklas.

Att säkerställa att företagen har utrymme att växa fysiskt är också mycket viktigt och påverkas inte bara av hur staden agerar utan även hur angränsande kommuner utvecklar sina verksamhetsområden. Planen lyfter tre sätt att säkerställa företagets utrymmesbehov. Det första är att utveckla de lokala centrumen och därigenom skapa möjlighet för småföretag och service att utvecklas. Den andra är att säkerställa att de verksamhetsområden där företag som är viktiga för stadens funktionssätt kan utvecklas. Den tredje är att verka för att fler arbetsplatser lokaliseras till Söderort.

### Planens konsekvenser

En mängd faktorer styr bostadsmarknadens funktions sätt i stort. Staden har betydande rådhighet när det gäller nybyggnation. Här har staden goda möjligheter att premiера ett högt byggtempo och låga kostnader tack vare kontrollen över markanvisningar och detaljplaner. Att se till att det finns byggklar mark och att det finns många aktörer är viktigt för att byggtakten ska hållas uppe och indirekt också för att företagen långsiktigt ska kunna rekrytera den kompetens de efterfrågar. Det är centralt att på olika sätt verka för en tillräckligt hög andel hyresrätter och flexibla lösningar, eftersom företagen i många fall efterfrågar personal nyutexaminerade från universitet och högskolor, eller inflyttare med små ekonomiska möjligheter att köpa en bostad direkt.

Planens samlade konsekvenser för företagen och företagen i staden är generellt sett svåra att bedöma – det saknas vedertagna metoder för denna typ av analys. Sverige är en liten och mycket exportberoende ekonomi, och de omvärldsfaktorer som påverkar näringslivets internationella konkurrenskraft finns inte med som underlag i planeringen. Näringslivets utveckling påverkar förutsättningarna att nå andra mål i planen, inte minst de som rör sysselsättning och social utveckling. Andelen sysselsatta påverkar stadens skatteintäkter samtidigt som arbetsmarknadens dynamik har betydelse för kommunens attraktivitet för inflyttare.

För företag som verkar på den *lokala marknaden* (i första hand inom handel, service, fastighet, bygg, vård och omsorg, skola och utbildning, kultur och nöjen, och i viss utsträckning hotell och restaurang) är faktorer som närhet till kunder, tillgång till lämpliga lokaler i lägen med goda kommunikationer och tillgång till lokal arbetskraft med rätt kompetens avgörande för att kunna växa och utvecklas. Planens inriktning mot ökad täthet och tyd-

liga sammankopplingar av stadsdelar med innehållsrika och kontinuerliga stråk är positiv i detta avseende. Om handel och service i minskande utsträckning koncentreras i externt placerade handelsplatser och istället ges utrymme på platser i stadslandskapet gynnas mångfald och bättre möjligheter öppnas även för andra än de etablerade och storskaliga aktörerna. En hög tillgång till lokaler för lokal service är dock inte detsamma som hög efterfrågan på dem. Utvecklingen av lokala centrum och stråk behöver göras mot bakgrund av befolkningsunderlag och efterfrågan.

För företag och aktörer som verkar på den *nationella och internationella marknaden* (kunskaps tjänster, teknik, FoU, tillverkning, inkl. universiteten) är tillgång till kvalificerad kompetens, internationell tillgänglighet och ett gynnsamt företagsklimat faktorer som brukar lyftas fram som centrala för att upprätthålla konkurrenskraften. Planen har ett par inriktningar som syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen och trygga utrymmesbehovet för de kunskapsintensiva företagen. Dessa bedöms vara positiva men ska stadens stadsmiljö och andra kvaliteteter utgöra den huvudsakliga attraktionen för kompetent arbetskraft krävs att det också finns tillgängliga bostäder i områden med dessa kvaliteteter.

## 8.2 Samhällsekonomiska konsekvenser



### Planens inriktning

Planen har inga avsnitt eller planeringsinriktningar specifikt fokuserade på samhällsekonomisk nytta. Planens underliggande tanke är dock förstås att de investeringar och prioriteringar som föreslås sammantaget ska ge större nytta än kostnader. Planen formulerar inga sådana målsättningar eller restriktioner och det är t.ex. oklart om de inriktningar som formuleras för stadens transportsystem utvärderats på samma sätt som görs i



den statliga infrastrukturplaneringen, där ju samhällsekonomisk effektbedömning är ett krav i all planering.

### Planens konsekvenser

Planens samhällsekonomiska positiva och negativa konsekvenser uppstår i stort sett i alla delar av samhället. Utrymmet i denna rapport tillåter bara översiktliga resonemang om hur samhällsekonomiska kostnader och nyttor uppstår i relation till tre åtgärdsområden med stor samhällsekonomisk relevans: markanvändning/bebyggelseutveckling, transporter och resor samt anpassningsåtgärder för ett förändrat klimat.

*Bostadsbeståndet* utnyttjas idag delvis ineffektivt – många hushåll är trångbodda, samtidigt som stora lägenheter och småhus bebos av långt färre personer än de är byggda för. Detta kan delvis motverkas genom att bostäder i flerfamiljshus byggs med sikte på de som idag bor i småhus, så att dessa bostäder i sin tur frigörs för idag trångbodda familjer. Sådana flyttkedjor gör att många människor samtidigt får ett boende som bättre speglar deras behov. Stora samhällsekonomiska vinster skulle kunna göras på detta sätt, bl.a. eftersom trångboddhet är förenat med minskat välbefinnande.

Planen har planeringsinriktningar som är inriktade på att förbättra den lokala bostadsmarknadens funktionsätt, både vad gäller byggtakt och rörlighet. Staden har igenom sitt stora markinnehav monopol på markanvisningar. Det är viktigt att staden kan markanvisa i den takt som krävs och i de lägen som efterfrågas. Annars kan nybyggandet begränsas och samhällsnytta uppstå senare än vad som hade kunnat vara möjligt. Även andra förseningar i byggandet orsakar samhällsekonomiska kostnader. Risken för att byggherrar inte utvecklar mark de anvisats, för att på så sätt upprätthålla hög lönsamhet i enskilda projekt, behöver uppmärksammas och hanteras.

Dolda nyttor och kostnader i *transportsystemet* uppstår i första hand genom restidsminskningar (dvs. ökad tillgänglighet till t.ex. arbetsmarknaden) och olika former av negativ miljöpåverkan.

Att som planen förordar öka den lokala tillgängligheten till bostäder, arbete och service med kollektivtrafiken som grund är positivt eftersom det minskar det totala trafikarbetet. Detta ger effekter som är positiva för miljö och människor (t.ex. genom minskade utsläpp och minskat buller) men ger framför allt effekt genom att de stora kostnader som trängseln (i termer av tidsförluster) ger upphov till minskar. Staden har möjlighet att minska dessa kostnader inte bara med hjälp av investeringar i

infrastruktur och möjliggörande av lokal service utan kanske främst med hjälp av styrmedel som bidrar till att trafiksystemet utnyttjas så effektivt som möjligt.

De styrmedel som kan användas för att reducera trängseln i vägnätet är trängselskatten och kostnaderna för parkeringen. Parkeringspolitiken är viktig eftersom den inte bara påverkar trafiken utan också påverkar tillgången på byggbar mark. Om staden tillåter billig parkering i goda lägen utnyttjas marken ineffektivt, eftersom marken har en mer värdefull alternativ användning, t.ex. för exploatering. Hänsyn behöver dock tas till de restriktioner som finns för hur parkeringsavgifter får tas ut. Parkering till priser som understiger en samhällsekonomiskt optimal nivå påverkar alltså tillgången på byggbar mark. Sammantaget har de ekonomiska styrmedlen goda möjligheter att skapa stora samhällsekonomiska nyttor genom att styra användningen av mark och transportsystem i en mer effektiv riktning.

Åtgärder för att *förebygga risker och negativa effekter av klimatförändringen* är kostsamma, men de samhällsekonomiska kostnaderna av otillräcklig klimatanpassning kan bli betydande. Etablerade utvärderingsmetoder saknas. I väntan på sådana metoder bör staden säkerställa att man tillämpar ett så transparent arbetssätt som möjligt när kostnader och nyttor med klimatanpassningsåtgärder beräknas, samt att man utnyttjar forskningsresultat och erfarenheter från andra städer med liknande förutsättningar.

Att sammantaget bedöma planens samhällsekonomiska kostnader i kvantitativa termer låter sig inte göras. Däremot är det uppenbart att såväl beslut att planera, investera och bygga som beslut att *inte* göra detsamma för med sig kostnader för företag, hushåll och samhället i stort. Detta perspektiv bör utvecklas ytterligare i stadens underlag för kommande planering.

## 8.3 Effekter på offentlig ekonomi och taxor



### Planens inriktning

Stockholms stad är en av de absolut mest ekonomiskt stabila kommunerna i Sverige. Detta är i första hand en följd av många invånare, låg arbetslöshet och hög produktivitet, vilket resulterar i höga skatteintäkter. En kraftig växande besöksnäring och handel gynnar tillväxt, integration och motverkar arbetslöshet, särskilt bland unga. Samtidigt har staden intäkter från stadens bolag och stora tillgångar i markinnehav. Men staden har också stora utgifter för olika typer av offentliga tjänster, utgifter som kommer att öka i takt med en ökande befolkning. Sammantaget är befolkningsstrukturen och skattekraften sådan att staden är en stor netotbidragare till det kommunala omfördelningssystemet.

Översiktsplanen ger viss ledning om hur stadens utgifter kan komma att förändras över tid, men en samlad analys görs inte. Planeringsinriktningar som påverkar stadens utgifter är bland annat att ett högt och kontinuerligt bostadsbyggande ska möjliggöras och att åtgärder ska vidtas som behövs för att ingångna överenskommelser med staten om bostäder och infrastruktur ska kunna genomföras.

Avsnittet om trafik och mobilitet betonar att ekonomiska styrmedel som trängselskatt och parkeringsavgifter genererar intäkter, men också ska styra mot översiktsplanens önskade bebyggelse och infrastruktur.

Ökad konkurrens bland aktörerna på bostadsmarknaden ses som möjlighet för att minska byggkostnaderna.

### Planens konsekvenser

Översiktsplanen syftar till stor del till att möjliggöra en ökad befolkning och en växande stad, genom att bidra

till ett ökat bostadsbyggande. Att göra det i jämn takt är bra av flera skäl. Det ger jämna intäkter från markanvisningarna, ger jämna utgifter för tekniska system, ger produktivitetsvinster genom kompetensuppbyggnad samt ger förutsättningar för jämna demografiförändringar. Detta är en förutsättning för stabila kommunala intäkter och utgifter. Planen vill öka mångfalden bland byggherrar, vilket bör kunna leda till ökad byggtakt och till att staden kan få mer betalt för sin mark. Detta ger staden bättre möjligheter att hantera de kostnader för kommunal infrastruktur som uppstår i samband med exploatering.

Att öka den regionala integreringen av de tekniska systemen kan leda till minskade kostnader genom stor driftsfördelar, men kan också påverka sårbarheten genom att systemen får minskat inslag av redundans och överskotts kapacitet. Kostnadsminskningen möjliggör att resurser frigörs till ökade reinvesteringar och underhåll i den befintliga infrastrukturen. Att använda sig av ekonomiska styrmedel för att minska behovet av de tekniska systemen kan också vara ett sätt att undvika stora kommunala investeringar i framtiden.

De omfattande investeringar i transportsystemet som ska genomföras enligt 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen 2017 kommer att innebära stora utgifter från staden. Att vara vaksam på vilka avtal man sluter är viktigt för att kunna behålla stadens goda ekonomi.

Sammantaget bedöms riskerna för att planens genomförande skulle påverka kommunens ekonomi negativt som små. Att staden även i framtiden har en stabil ekonomi är en förutsättning för kommunala tjänster ska kunna tillhandahållas på det sätt som idag gör Stockholm attraktivt att bo och verka i.

I det här kapitlet förs resonemang om hur planens genomförande och de krav som ställs på staden och andra aktörer för att stadsbyggnadsmålen ska kunna uppnås.

## 9. Planens genomförbarhet

Under hela arbetet med hållbarhetsbedömningen har frågor kring planens genomförbarhet diskuterats. För att planens mål för stadsbyggande ska kunna uppnås krävs att ett flertal aktörer samordnar sina beslut och investeringar – staden har stor men ändå bara begränsad rådighet över den faktiska utvecklingen i stadsmiljön.

Genomförbarheten av planen, både vad gäller stadens och andra aktörers agerande, påverkas till stor del av bedömningar av framtida nyttor av investeringar (var uppstår de och vem gynnas?), samt de kostnader som är förknippade med investeringarna både initialt och i driftskedet.

Nedan förs resonemang om planens genomförande utifrån tre perspektiv: rådighet och påverkansförmåga, beroendet av andra aktörers investeringar och prioriteringar, samt beroendet av teknik- och systemlösningar som inte finns på marknaden ännu.

### 9.1 Rådighet och påverkansförmåga

Jämfört med många andra kommuner har Stockholms stad mycket goda förutsättningar att genom fysisk planering styra stadens utveckling. Det kommunala marinknehavet är stort, staden har förvaltningar med hög kompetens och kapacitet samt resursstarka kommunala bolag. Dessutom är stadens ekonomi mycket god. Histo-

riskt sett har Stockholms stad haft en mycket stark roll i det mellankommunala samarbetet och i många frågor har stadens ställningstaganden i praktiken utökats till den regionala skalan.

Planen har ett väl utvecklat avsnitt om genomförandet av planens utbyggnadsstrategi. Markanvisningspolicyns roll för stadsutvecklingen beskrivs, och resonemang förs om den viktiga roll marknadsförutsättningarna spelar för byggandet.

Icke desto mindre kräver flera av de ambitioner som staden har med översiktsplanen att andra aktörer följer planens intentioner. Detta gäller inte minst stadens egna förvaltningar och bolag – även internt har ju översiktsplanen bara en rådgivande funktion. Det finns inga formella hinder för att program och detaljplanearbete i framtiden avviker från översiktsplanens intentioner eller logik. Intern förankring och dialog mellan såväl stadsdelar och central förvaltning som mellan olika förvaltningar och bolag framstår därför som en central komponent under de kommande åren när ett kraftfullt och effektivt genomförande ska säkerställas. Planen betonar kopplingen mellan översiktsplanen och stadens styrsystem med mål, budget och investeringsstrategi. En stark sådan koppling är en förutsättning för att stadsbyggnadsmålen ska kunna nås.

## 9.2 Beroende av andra aktörers investeringar och prioriteringar

Staden kan inte ensam realisera sina visioner utan är beroende av andra aktörers beslutsfattande och investeringar. Dessa aktörer är i första hand företagen, angränsande kommuner, landstinget och staten. Deras agerande påverkar inte bara utvecklingen i staden utan också vilka möjligheter staden har att fatta beslut utifrån sina egna prioriteringar. De angränsande kommunerna både konkurrerar med och kompletterar Stockholm med både bostäder, arbetsplatser och offentliga tjänster. Staten har rådighet över stora delar av transportsystemet och flera viktiga skatter och regelsystem för framförallt bostadsmarknaden och transportsystemet. Företagen har makt att bestämma över var de vill lokalisera sig och vilken typ av verksamhet de vill bygga upp.

Planen har flera planeringsinriktningar som är beroende av företagets och statens agerande. Planen behandlar dock inte uttryckligen hur staden avser förmå dem att anpassa sig till stadens planer. Exempel på planeringsinriktningar som är beroende av att också andra än staden agerar i linje med intentionerna är de som säger att stadens ska verka för en mångfald av byggherrar och byggbolag, möjliggöra att Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen genomförs, att förutsättningar för en jämnare fördelning av arbetsplatser i staden ska skapas genom större satsningar i stadens södra delar, samt ambitionen att genom tätare stadsbygd öka inslaget av lokal service i stadsdelarna.

Planen menar att dess tydliga mål ger förutsättningar för att arbeta med generella detaljplaner i större utsträckning än idag. Sådana planer kan präglas av större flexibilitet och mindre detaljstyrning av exempelvis gestaltning, och kan vara en lämplig arbetsform vid planering av stadsutvecklingsområden. Planen menar också att detaljplaner som föregår markanvisningar kan vara ett arbetssätt som skulle kunna effektivisera processerna i vissa projekt.

Planens ambition att öka lokal service och skapa fler arbetsplatser i Söderort är helt beroende av att företag vill etablera sig i och utveckla sin verksamhet i dessa områden. För den lokala servicen har staden möjlighet att skapa goda förutsättningar genom att bygga tätt kring kollektivtrafikens stråk och bytespunkter och därigenom bidra till det befolkningsunderlag och de samlingspunkter som gör att det blir intressant för service att etablera sig. Planen lyfter de behov som styr var företag i tjänstenäringar vill lokalisera sig. Generellt sett söker många företag ”innerstadsmässighet”. Mot den bakgrunden är planens inriktning att i första hand fokusera

på de områden i Söderort som ligger nära innerstaden, t.ex. Globenområdet och Liljeholmen, som rimlig.

För att bolag ska kunna ge sig in och konkurrera på bostadsmarknaden krävs att de ges möjligheter att göra det. Många av de små byggbolagen har inte samma möjligheter som de stora bolagen att binda kapital i långa planprocesser. Ska inslaget av små byggare öka så behöver processer för markanvisning och planläggning vara attraktiva. Flera av planens förslag för bostadsmarknaden är i hög grad beroende av vilka åtgärder som genomförs av staten för att öka rörligheten i det befintliga beståndet men också förutsättningarna för att minska produktionskostnaderna i form av flexibla krav, ökad konkurrens och enklare markanvisning.

Statens intresse för infrastruktur i Stockholm har de senare åren tagit sig uttryck i form av de förhandlingslösningar som Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen innebär. Genom förhandling finns goda möjligheter att påverka hur staten investerar. Staden behöver bevaka sin trovärdighet som förhandlingspart (och hålla det man kommer överens om), samtidigt som man säkerställer att utfallet av förhandlingarna gynnar staden och dess medborgare och ligger i linje med översiktsplanens mål.

## 9.3 Beroende av nya system- och tekniklösningar

Teknikutveckling sker ständigt men inte all teknikutveckling påverkar stadens funktioner direkt. De innovationer som påverkar hur städer fungerar tar ofta lång tid att implementera och kräver i många fall att offentliga aktörer tar stora kostnader. Just nu är det flera nya tekniker som på sikt kan komma att påverka system i städer och hur städer fungerar på genomgripande sätt, i första hand kopplat till vägtrafikens fordon. Dessa tekniker kan komma att ha både positiva och negativa effekter i förhållande till planens mål för stadsbyggandet.

Få planeringsinriktningar berör hur ny teknik ska användas eller stödjas. Planen i sig förutsätter i stort sett ingen teknikutveckling trots att de tekniker som kan komma inom den närmsta tiden kan ha betydande påverkan. Planens skrivningar kopplade till teknikutveckling innebär i stort att staden ska främja ny teknik för energiåtervinning och att stadens utformning ska karaktäriseras av flexibilitet för att kunna möjliggöra att ny teknik introduceras. Digitala system ska utvecklas och vilket möjliggör smarta tekniska lösningar.

En omfattande minskning av transporterens utsläpp de närmsta årtiondena förutsätter fordonsutveckling, i för-

sta hand kopplad till eldrift. Hybridisering och elektrifiering av fordon kommer att leda till lägre lokal påverkan av själva fordonet. Stadsmiljön kommer att påverkas positivt både vad gäller buller och luftkvalitet och mark längs större gator och trafikleder som tidigare inte varit tillgänglig kan frigöras för exploatering. Samma teknikutveckling kan också leda till att kostnaderna för att köra bil minskar, vilket i sin tur leder till att fordonstrafiken ökar med ökad trängsel som följd. Staden bör sträva efter att ha en tydlig beredskap för dessa processer. Värt att påpeka är också att el- eller hybriddrift i sig inte påverkar det utrymme en bil tar, eller den mängd människor som reser med den. Trängselproblematiken finns kvar även med en fossilbränslefri fordonsflotta, liksom buller vid hastigheter över 50 km/h samt negativ påverkan på luftkvaliteten till följd av slitage av vägbanan.



I det här kapitlet beskrivs  
hur planens konsekvenser  
kan följas upp.

## 10. Uppföljning och styrning

Ett uppföljningsprogram bör upprättas och beslutas, inte minst eftersom många av de konsekvenser av planen som identifierats är osäkra, och bara kan bedömas i kommande, mer detaljerade, planerings- och beslutsprocesser. Lagstiftningen kräver att de miljökonsekvenser som uppmärksammas i konsekvensbeskrivningen följs upp. Rekommendationen här är dock att *samtliga* betydande konsekvenser som uppmärksammats följs upp under planens genomförande. På så sätt skapas en samlad bild av de resultat planens tillämpning får i stadens utveckling.

Av uppföljningsprogrammet ska framgå uppföljningens omfattning, tillvägagångssätt och tidsutsträckning. Vidare bör programmet ange vilken förvaltning eller vilket av stadens bolag som ansvarar för respektive moment i uppföljningen, hur dokumentationen ska göras och avrapportering ska ske.

Uppföljningen bör inte vara begränsad till tillståndsbeskrivningar och effekter (t.ex. luftkvalitet, resvanor, markanvändning osv.), utan också inkludera faktorer tidigare i orsakskedjan (t.ex. inflyttning, tillkommande bebyggelse, beslut om kollektivtrafiksystemets utveckling) så att en framförhållning kan upprätthållas och nödvändiga åtgärder för att parera en negativ utveckling kan vidtas innan de negativa effekterna uppträtt.

För att säkerställa kostnadseffektivitet behöver uppföljningen av översiktsplanens konsekvenser samordnas med annan pågående uppföljning i staden, i första hand uppföljningen av budgeten och stadsledningskontorets hållbarhetsrapport. Stadens budget bör kompletteras med ett separat kapitel ägnat åt planens genomförande. Där bör resultatet av uppföljningen av planens konsekvenser löpande redovisas.

# Bilaga A. Bedömningsmodell och bedömningsgrunder

## Bedömningsmodell

Många av översiktsplanens konsekvenser för människa och miljö uppkommer bara indirekt av planen. Mot denna bakgrund delas analysen upp i en bedömning av den påverkan planförslaget har på rumsliga strukturer, följt av en bedömning av vilka konsekvenser detta har för de som bor och verkar i staden, för miljön och vilka ekonomiska konsekvenser den medför för kommunen och samhället. I bedömningen av konsekvenserna vägs även planförslagets fyra mål in där så är lämpligt.

Den modell som använts för att strukturera analysen och redovisningen bygger på de behov och frågeställningar som funnits under planprocessen. Arbetet har genomförts i tre steg.

### Steg 1

I steg 1 kartläggs vilka strukturella förutsättningar som översiktsplanen skapar för en långsiktigt hållbar utveckling för människor, miljö och verksamheter. Analysen inriktas på planens påverkan på fyra strukturer: transportinfrastruktur, bebyggelse, tekniska försörjningssystem och grönstruktur.

### Steg 2

I steg 2 bedöms de konsekvenser översiktsplanen får. Konsekvenserna beror mycket på utvecklingen av sta-

dens struktur men också på översiktsplanens övriga ställningstaganden, i första hand mål och planeringsinriktningar.

Konsekvenserna har delats upp i tre huvudsakliga kategorier:

#### 1. Konsekvenser för de som bor och vistas i staden

- Hälsa
- Fungerande vardagsliv
- Social sammanhållning

#### 2. Konsekvenser för miljön

- Naturmiljö och ekosystemtjänster
- Kulturmiljö
- Vatten
- Markanvändning och hushållning med resurser
- Klimatpåverkan
- Risker och störningar

#### 3. Ekonomiska konsekvenser

- Företag och näringsliv
- Samhällsekonomi
- Kommunalekonomi

### Steg 3

I steg 3 identifieras möjligheter och svårigheter som är förknippade med planens genomförande. Vad krävs för att stadsbyggnadsmål ska uppnås och de negativa conse-

kvenser som identifierats ska kunna undvikas? Arbetet avslutas med en samlad bedömning av översiktsplanens konsekvenser och dess bidrag till hållbar utveckling.

## Bedömningsgrunder

Bedömningen av planförslaget miljökonsekvenser har gjorts inom ramen för de nationella målsättningar och prioriteringar som finns. Nedan beskrivs kortfattat de viktigaste av dessa.

### FN:s globala mål för hållbar utveckling

FN:s nya globala mål för hållbar utveckling är en utveckling av millenniemålen och har gått från 8 (med mållår 2015) till 17 stycken med det nya mållåret 2030. Dessa mål sätter en ram för samhällsutvecklingen och svensk politik anpassas gradvis till detta ramverk. Målen är dock för allmänt formulerade för att i denna omgång av konsekvensbedömningen av Stockholms stads översiktsplan 2040 kunna fungera som ensamma bedömningsgrunder – de anger en ram inom vilken andra (svenska) målsättningar kan inordnas.

**Mål 1:** Utrota all form av fattigdom överallt

**Mål 2:** Utrota hunger, trygga tillgång till mat, säkra en förbättrad kosthållning och ett hållbart jordbruk

**Mål 3:** Se till att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för att människor i alla åldrar mår bra

**Mål 4:** Se till att alla får en bra utbildning och främja livslångt lärande för alla

**Mål 5:** Uppnå jämställdhet och stärka alla kvinnors och flickors egenmakt

**Mål 6:** Se till att alla har tillgång till vatten och sanitet och att dessa resurser förvaltas på ett hållbart sätt

**Mål 7:** Garantera tillgång till prisvärd, pålitlig, hållbar och modern energi för alla

**Mål 8:** Verka för en stadig och hållbar ekonomisk tillväxt för alla, full och produktiv sysselsättning och anständiga arbetsvillkor för alla

**Mål 9:** Bygga upp en tålig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering och främja innovation

**Mål 10:** Minska ojämlikheter inom och mellan länder

**Mål 11:** Se till att städer och bosättningar är inklude-

rande, säkra, motståndskraftiga och hållbara

**Mål 12:** Garantera hållbara konsumtions- och produktionsmönster

**Mål 13:** Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringen och dess konsekvenser

**Mål 14:** Bevara och nyttja haven och marina resurser på hållbart vis

**Mål 15:** Skydda, återställa och främja en hållbar användning av landecosystemen, säkerställa ett hållbart skogsbruk, bekämpa ökenspridningen och stoppa markförstöringen och förlusten av biologisk mångfald

**Mål 16:** Främja fredliga och inkluderande samhällen för att skapa en hållbar utveckling, se till att alla har tillgång till rättslig prövning och bygga ändamålsenliga, ansvariga och inkluderande institutioner på alla nivåer

**Mål 17:** Stärka formerna för verkställandet av målen och återuppta det globala partnerskapet för hållbar utveckling

### Miljöpolitik och miljö kvalitetsmål

”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

*- Riksdagens definition av generationsmålet.*

Generationsmålet är ett inriktningsmål för miljöpolitiken. Målet ger vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för att nå önskad miljö kvalitet. För att nå målet krävs en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Generationsmålet är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Det finns idag 16 nationella miljö kvalitetsmål med preciseringar, samt 24 etappmål. Målen beskriver och preciserar det tillstånd i miljön som behövs för att samhället ska vara ekologiskt hållbart.

Arbete med miljö kvalitetsmålen och etappmålen vilar på fem grundläggande värden, nämligen att ekologisk utveckling ska

- främja människors hälsa,
- värna den biologiska mångfalden,
- ta till vara de kulturhistoriska värdena,
- bevara ekosystemens långsiktiga,



- produktionsförmåga, samt
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

Av de 16 nationella miljö kvalitetsmålen har tolv bedömts vara relevanta med avseende på Stockholms stads översiktsplan genomförande. De mål som bedömts kunna påverkas av ett genomförande av planförslaget är följande:

**Mål 1:** Begränsad klimatpåverkan

**Mål 2:** Frisk luft

**Mål 3:** Bara naturlig försurning

**Mål 4:** Giffri miljö

**Mål 7:** Ingen övergödning

**Mål 8:** Levande sjöar och vattendrag

**Mål 9:** Grundvatten av god kvalitet

**Mål 10:** Hav i balans samt levande kust och skärgård

**Mål 11:** Myllrande våtmarker

**Mål 12:** Levande skogar

**Mål 13:** Ett rikt odlingslandskap

**Mål 15:** God bebyggd miljö

**Mål 16:** Ett rikt växt- och djurliv

I många fall är planförslaget så övergripande till sin karaktär så att ingen meningsfull analys kan göras av dess bidrag till att de nationella målen nås. I dessa fall fungerar relevanta miljömål mer som en ram inom vilken övergripande resonemang kan föras.

Målen 6 (Säker strålmiljö), 14 (Storslagen fjällmiljö), och 15 (Skyddande ozonskikt) bedöms inte påverkas av översiktsplanen.

### Riksintressen

Att ett område är av riksintresse betyder att det är skyddsvärt ur ett nationellt perspektiv därför att det inrymmer nyttigheter eller besitter värdefulla egenskaper. Riksintresset betyder i sig inte att området eller miljön inom området automatiskt har ett lagligt skydd.

Hantering av riksintressen för natur- och kulturmiljövård regleras i 3 kap. 6§ miljöbalken som säger att områdena ska skyddas mot ingrepp eller åtgärder som

kan innebära ”påtaglig skada” på riksintresset. Riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken är områden som beslutats av riksdagen och anges direkt i lagtexten. Det gäller ett antal geografiskt avgränsade områden med syfte att skydda områdena mot exploatering.

Bestämmelserna innebär dock inte någon restriktion för utvecklingen av tätorter och det lokala näringslivet.

3 kap. 8§ miljöbalken behandlar områden som är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering. Dessa områden ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

3 kap. 9§ miljöbalken behandlar riksintressen för totalförsvaret.

### Sveriges friluftsmål

Friluftslivet ger oss hälsa, naturförståelse och regional utveckling. Det är utgångspunkten för de tio målen för friluftslivspolitikerna:

- Tillgänglig natur för alla
- Starkt engagemang och samverkan för friluftslivet
- Allemansrätten
- Tillgång till natur för friluftsliv
- Attraktiv tätortsnära natur
- Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling
- Skyddade områden som resurs för friluftslivet
- Ett rikt friluftsliv i skolan
- God kunskap om friluftslivet
- Friluftsliv för god folkhälsa

### Folkhälsomål

Riksdagen antog år 2003 elva nationella mål för folkhälsan (Propositionen 2002/03:35). Det övergripande målet är att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. De första sex målområdena handlar om förhållanden i samhället och vår omgivning som skapar våra livsvillkor. De sista fem målområdena rör levnadsvanor som individen själv påverkar mer direkt, men där strukturella faktorer ofta spelar en stor roll. De nationella folkhälsomålen:

**Mål 1:** Delaktighet och inflytande i samhället

**Mål 2:** Ekonomisk och social trygghet

**Mål 3:** Trygga och goda uppväxtvillkor

**Mål 4:** Ökad hälsa i arbetslivet

**Mål 5:** Sunda och säkra miljöer och produkter

**Mål 6:** En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård

**Mål 7:** Gott skydd mot smittspridning

**Mål 8:** Trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa

**Mål 9:** Ökad fysisk aktivitet

**Mål 10:** Goda matvanor och säkra livsmedel

**Mål 11:** Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande

Bedömningen är Stockholms stads översiktsplan mål, åtgärder och förhållningssätt har direkt bäring på sex av folkhälsomålen: Delaktighet och inflytande i samhället, Ekonomisk och social trygghet, Trygga och goda uppväxtvillkor, Sunda och säkra miljöer och produkter, Gott skydd mot smittspridning samt Ökad fysisk aktivitet.

### Barnperspektiv

Enligt FN:s barnkonvention ska barns bästa sättas i främsta rummet. Enligt konventionens fyra grundprinciper krävs att:

- Alla barn och ungdomar ska behandlas lika, ingen ska diskrimineras oavsett kön, etnicitet, handikapp, ålder eller dylikt.
- Barns bästa ska beaktas i alla åtgärder som rör dem
- Barns rätt till liv och utveckling till det yttersta av sin förmåga ska säkerställas
- Barn ska få komma till tals i alla frågor som rör dem

Konsekvensbedömningens analys av planförslagets konsekvenser för barn har utnyttjat barnkonventionen som ramverk.

### Miljö kvalitetsnormer

Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer (MKN) infördes i samband med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Miljö kvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvaliteten inom ett geografiskt område. En miljö kvalitetsnorm ska tas fram på vetenskapliga grunder och ange den lägsta godtagbara miljö kvaliteten, till exempel i form av halt av ett ämne, som människan och/eller miljön kan anses tåla. Det finns idag gränsvärdesnormer för utomhusluft och för fisk- och musselvatten, grund- och ytvatten. För omgivningsbuller finns en målsättningsnorm.

### Annan hänsyn och riktvärden för översiktlig planering

Andra hänsyn och riktvärden som kan och bör hanteras i regional planering beskrivs nedan. Där så är lämpligt så har konsekvensbedömningen gjorts med dessa som referenspunkt.

#### Bedömningsgrunder för buller

Buller är, framförallt i större tätorter, ett stort folkhälsoproblem. I Sverige utgör trafiken den vanligaste orsaken till bullerstörningar.

För beskrivning av buller vars styrka är konstant i tiden används ofta ljudnivå i decibel med beteckningen dB(A). Detta störningsmått är enkelt att arbeta med och kan direkt mätas med ljudnivåmätare. I Sverige används två olika störningsmått för bland annat trafikbuller; ekvivalent respektive maximal ljudnivå. Med ekvivalent ljudnivå avses en form av medelljudnivå under en given tidsperiod. För trafikbuller är tidsperioden i de flesta fall ett dygn. Den maximala ljudnivån är den högsta förekommande ljudnivån, under exempelvis fordonspassage.

Enligt Boverkets Allmänna Råd 2008:1 Buller i planeringen bör samma krav kunna uppfyllas vid planering av nya bostäder som ovanstående riktvärden. I vissa fall kan det vara motiverat att göra avsteg från huvudregeln, till exempel i centrala delar av städer i större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär. Vid dessa avsteg bör en tyst sida finnas, det vill säga en sida med en dygnsekvivalent ljudnivå som är lägre än 45 dB(A). Nivån är satt som frifältsvärde (totalnivå). Det betyder att det är nivån på det sammanlagda ljudet från olika källor, till exempel trafik, fläktar och industri som inte får vara högre än den satta gränsen.

#### Riskhänsyn vid fysisk planering

Det finns ett antal rekommendationer för riskhantering i fysisk planering. Enligt plan- och bygglagen ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till boendes och övrigas hälsa. Sammanhållen bebyggelse ska utformas med hänsyn till behovet av skydd mot uppkomst av olika olyckor och översiktsplaner ska redovisa riskfaktorer.

#### Dagvatten

Regler kring dagvattenhantering finns i miljöbalken, Boverkets byggregler samt i Naturvårdsverkets föreskrifter.

## Landskap

Den Europeiska landskapskonventionen syftar till att skapa en gemensam europeisk ram för arbetet med de europeiska landskap som är utsatta för ett förändringstryck. Konventionen gäller även för det så kallade vardagslandskapet, det vill säga områden som saknar speciella naturvärden, men som är viktiga som människors närmiljö och där det behövs riktlinjer för skydd, förvaltning och planering.

Landskapskonventionen trädde i kraft 1 maj 2011 i Sverige. Det är ingen enskild myndighet som har någon utpekad särställning eller ansvar för konventionen.

## Nationell avfallsplan

”Från avfallshantering till resurshushållning  
– Sveriges avfallsplan 2012-2017 (Rapport 65:02)

Prioriterade områden:

- Avfall i bygg- och anläggningssektorn
- Hushållens avfall
- Resurshushållning i livsmedelskedjan
- Avfallsbehandling
- Illegal export av avfall till andra länder

## Nationella mål för jämställdhet

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut
- Nationella mål för integrationspolitiken
- Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända
- En positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap

## Nationella mål för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteri

- Överväga möjligheterna att stärka hyresrättens ställning på bostadsmarknaden
- Fortsätta utvecklingsarbetet med stadsdelar med brett utanförskap i samverkan med boende, fastighetsägare och berörda kommuner.
- Underlätta studenters och ungas boende
- Förenkla byggreglerna för att skapa möjligheter att bygga fler och billiga bostäder för unga.
- Fortsätta bredda stödet för boendelösningar för äldre så att fler äldre får möjlighet att välja en funge-

rande boendeform t.ex. i form av trygghetsbostäder eller särskilt boende.

- Inom ramen för den fortsatta boendesatsningen, ge stimulansmedel till kommuner som erbjuder lösningar för äldre att fortsätta bo tillsammans.

## Nationella mål för kulturpolitiken

De nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen i december 2009. Målen ska styra den statliga kulturpolitiken men ska även kunna vägleda kulturpolitiken i kommuner och landsting.

Nationella kulturpolitiska mål: ”Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.”

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

## Nationellt mål för näringspolitiken

”Att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag, för att därigenom bryta utanförskapet. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning.”

– Övergripande nationellt mål för näringspolitik

## Nationellt mål för regional tillväxt

Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 (N2015:31)

Prioriterade områden:

- En god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i alla delar av landet.
- Ökat fokus på demografiska utmaningar, internationalisering och hållbarhet med särskilt stärkt fokus på miljö, klimat och energi, jämställdhet, folkhälsa samt integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet.
- Regionala strategier och program som genomförs i partnerskap och i samspel med nationell och euro-

peisk nivå i syfte att stärka det lokala och regionala tillväxtarbetet.

### Nationella mål för energipolitiken

Den svenska energipolitiken ska bygga på tre grundpelare: ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

- Andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent år 2020.
- 20 procent effektivare energianvändning till år 2020 jämfört med 2008.

### Nationella transportpolitiska mål (2001/2002:20)

- Funktionsmål tillgänglighet  
Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Precisering av funktionsmålet:

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
  - Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
  - Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
  - Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
  - Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
  - Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar.
  - Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.
- Hänsynsmål Säkerhet, miljö och hälsa  
Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljö- och kvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås.

Precisering av hänsynsmålet:

- Antalet omkomna inom vägtransport-området halveras och antalet allvarligt skadade minskas

med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

- Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.

## Bilaga B. Regelverk kring miljöbedömning

För alla planer och program som obligatoriskt ska upprättas eller fastställas av en myndighet eller en kommun ska en miljöbedömning göras om ett genomförande av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Översiktsplaner anger grunddragen för användning av mark- och vattenområden, riktlinjer för lokalisering av bebyggelse samt är vägledande för kommunala beslut. *De ska därför alltid anses ha betydande miljöpåverkan.* Som en del av den miljöbedömning som görs ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

### Miljöbedömningens syfte och innehåll

Syftet med att genomföra en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Vidare syftar processen till att ge allmänheten, organisationer, myndigheter och andra intressenter möjlighet att påverka planen.

Med begreppet miljökonsekvensbeskrivning (MKB) avses själva dokumentet. I MKB:n ska den betydande miljöpåverkan som kan antas uppstå av planens genomförande beskrivas och bedömas.

De metoder som används för att genomföra en miljöbedömning bör således väljas både med utgångspunkt från att identifiera, och värdera planens betydande miljöpåverkan och med avsikt att reda ut vilka miljöaspek-

ter som – och på vilket sätt – bör integreras i planen för att en hållbar utveckling ska främjas. Miljöbedömningsprocessen och innehållet i MKB:n regleras i 6 kap. miljöbalken, samt i MKB-förordningen.

### Miljölagstiftningens krav på innehåll i MKB i förhållande till dispositionen i denna rapport

Dispositionen av konsekvensbeskrivningen har fler avsnitt och delvis andra rubriker än konventionella MKB för planer och program. Detta är en direkt konsekvens av det bredare anslag som valts, och ambitionen att beskriva planförslagets samlade konsekvenser för miljön och alla de som bor och verkar i staden samt för ekonomiska aspekter och genomförbarhet.

För att hjälpa läsaren att orientera sig redovisas nedan hur det innehåll i en MKB:er som föreskrivs i miljöbalken 12 § *principiellt* sorterats in i den föreliggande rapporten

Det förtjänar dock att påpekas MKB:n bara ska redovisa den *betydande miljöpåverkan* som planens eller programmet genomförande kan antas medföra. Den avgränsning som gjorts i arbetet med hållbarhetsbedömningen betyder att alla de miljöaspekter som nämns i tabellen nedan inte nödvändigtvis redovisas under egen rubrik i huvudtexten.

<b>Miljöbalken 6 kap. 12§: Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla...</b>	<b>Återfinns i konsekvensbeskrivningen</b>
1. en sammanfattning av planens eller programmens innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,	Kap. 4 <i>Översiktsplanens syfte och innehåll</i>
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,	Kap. 3.3 <i>Nollalternativet - en framtid utan en ny översiktsplan</i>
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,	Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,	Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>
5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,	Kap. 3 <i>Utgångspunkter och metod samt</i> Kap. 1 <i>Samlad bedömning</i>
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på... <ul style="list-style-type: none"> <li>• biologisk mångfald</li> <li>• befolkning, människors hälsa</li> <li>• djurliv, växtliv, mark, vatten, luft</li> <li>• klimatfaktorer</li> <li>• materiella tillgångar</li> <li>• landskap</li> <li>• bebyggelse</li> <li>• forn- och kulturlämningar och annat kulturarv...</li> </ul> ... samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter	Kap. 2 <i>Samlad bedömning</i> Kap. 3 <i>Utgångspunkter och metod</i>  Kap. 5.4 <i>Grönstruktur</i> Kap. 7.1 <i>Naturmiljö och ekosystemtjänster</i>  Kap. 6 <i>Konsekvenser för de som bor och vistas i staden</i>  Kap. 5 <i>Påverkan på strukturer och system</i> Kap. 6.1 <i>Miljörelaterad hälsa</i> Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>  Kap. 5.1 <i>Transportinfrastruktur</i> Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>  Kap. 5 <i>Påverkan på strukturer och system</i> Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>  Kap. 5 <i>Påverkan på strukturer och system</i> Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>  Kap. 5 <i>Påverkan på strukturer och system</i> Kap. 7 <i>Konsekvenser för miljön</i>  Kap. 7.3 <i>Kulturmiljö</i>  Kap. 1 <i>Samlad bedömning</i>

<b>Miljöbalken 6 kap. 12§: Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla...</b>	<b>Återfinns i konsekvensbeskrivningen</b>
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,	Kap. 9 <i>Planens genomförbarhet</i>
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,	Kap. 3 <i>Utgångspunkter och metod</i>
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och	Kap. 10 <i>Uppföljning och styrning</i>
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9. Lag (2004:606).	Kap. 2 <i>Samlad bedömning</i>

WSP är ett globalt analys- och teknikföretag som erbjuder konsulttjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur samt Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag.

WSP finns i 40 länder på över 500 kontor i Afrika, Asien, Europa, Nordamerika och Oceanien. Koncernen har 40 000 medarbetare i världen, i Sverige är vi omkring 4 000.

WSP Sverige AB  
Arenavägen 7  
121 88 Stockholm-Globen  
Tfn: 010-722 50 00

[wsp.se](http://wsp.se)

