

Handläggare
Frida Nordström
08-508 876 16

Till
Exploateringsnämnden
2024-06-13

Miljöprogram 2030 för Stockholms stad. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Anse remissen besvarad med detta tjänsteutlåtande
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Thomas Andersson
Förvaltningschef

Anders Johnson
Avdelningschef

Sammanfattning

Exploateringsnämnden har fått Miljöprogram 2030 för Stockholms stad på remiss från kommunstyrelsen. Miljöprogrammet anger att Stockholm ska vara en av världens ledande städer inom hållbarhet och klimatomställning. Programmet slår fast mål inom sju områden där utmaningarna för Stockholm och påverkan på omvärlden bedöms som störst. Stockholms stad har ett stort antal mål och mellan dessa finns motsättningar. Exploateringskontoret anser att miljöprogrammet behöver belysa målkonflikter och tydliggöra behovet av avvägningar för att få det bästa sammanvägda beslutet för dagens och framtida stockholmare.

Stockholms stad har högt satta mål för minskade klimatutsläpp och klimatneutralitet. Exploateringskontoret bedömer att betydande åtgärder behöver vidtas för att nå målen. Åtgärderna kommer innebära ökade kostnader. När staden växer kommer tidigare oexploaterad mark tas i anspråk. För att bibehålla och

Exploateringskontoret
Stadsmiljö

Fleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 876 16
Växel 08-508 276 00
frida.nordstrom@stockholm.se
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

stärka den biologiska mångfalden anser exploateringskontoret att fokus ska vara en sammanhängande och funktionell blågrön infrastruktur. Stockholm behöver anpassas till ett förändrat klimat. Om kostnadseffektiva åtgärder som syftar till att minska risker i den befintliga miljön ska kunna genomföras i samband med exploatering, behövs nya finansieringsmodeller. Ökad återanvändning av schaktmassor har stor potential att bidra till flera av miljöprogrammets mål, men bristen på ytor för masshantering är ett stort hinder.

Remissen

Exploateringsnämnden har fått Miljöprogram 2030 för Stockholms stad på remiss med sista svarsdag 2024-06-20.

Miljöprogram 2030 anger att Stockholm ska vara en av världens ledande städer inom hållbarhet och klimatomställning samt att staden ska leva upp till internationella åtaganden med utgångspunkt i Parisavtalet och det globala ramverket för biologisk mångfald. Agenda 2030 är i detta sammanhang ett stöd för att utveckla stadens arbete för social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

Miljöprogram 2030 utgör stadens strategiska inriktning inom miljö- och klimatområdet och anger sju mål inom de områden där utmaningarna inom Stockholm och där påverkan på omvärlden bedömts som störst.

1. En rättvis och inkluderande omställning
2. Ett Stockholm utan globalt klimatavtryck
3. Ett Stockholm med livskraftiga ekosystem
4. Ett klimatanpassat Stockholm
5. Ett resurseffektivt och cirkulärt Stockholm
6. Ett giftfritt Stockholm
7. Ett Stockholm med frisk luft och god ljudmiljö

Programmet anger även 18 delmål med tillhörande exempel på åtgärder som kan genomföras för att målen ska nås. Utpekade och ansvariga nämnder och bolagsstyrelser ska ta fram egna åtgärder som kopplar till programmet och som arbetas in i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Uppföljning föreslås ske i stadens överordnade system för ledning och styrning, ILS. Programmet anger även att en analys av miljö- och klimatkonsekvenser inklusive ett rättviseperspektiv ska

inkluderas i alla relevanta nämnd- och styrelsebeslut som påverkar uppfyllandet av stadens miljö- och klimatmål.

Jämfört med tidigare program har Miljöprogram 2030 ett tydligare fokus på den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Behovet av att öka hela Stockholms engagemang lyfts särskilt fram som en förutsättning för omställning. Stadens klimatmål föreslås även inkludera de konsumtionsbaserade utsläppen från alla som lever och verkar i staden och målsättningen är de konsumtionsbaserade utsläppen ska halveras till år 2030.

För ett lyckat genomförande lyfts några verktyg och arbetssätt: *inköp, samverkan, kommunikation, innovation, digitalisering och lärande.*

Ärendets beredning

Ärendet har beretts på avdelning för stadsmiljö i samverkan med övriga berörda avdelningar.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret välkomnar ett nytt miljöprogram som anger den strategiska inriktning för hur Stockholms stad ska bidra till att uppfylla de nationella miljömålen, Agenda 2030, Parisavtalet och det globala ramverket för biologisk mångfald.

Miljöprogrammets sju mål bidrar till ett Stockholm där det är attraktivt att bo och verka. Stockholms stads bostadsmål anger att 140 000 nya bostäder ska byggas till år 2035. För att kunna realisera den önskade utbyggnaden av staden behöver avväganden göras genom hela samhällsbyggnadsprocessen. Avväganden som bland annat handlar om att hantera målkonflikter, däribland stadens ambitioner inom miljö- och klimatområdet. Exploateringskontoret anser att Miljöprogram 2030 saknar denna större bild av att Stockholm har flera olika mål och önskar att programmet belyser målkonflikter och behovet av avväganden för att ta fram det sammantaget bästa för dagens och framtida stockholmare.

Det finns även potentiella målkonflikter inom ramen för miljö- och klimatområdet där exploatering i kollektivtrafiknära lägen är fördelaktigt ur ett klimatperspektiv, men kan stå i konflikt med ekologiska värden om det handlar om gröna områden.

En rättvis och inkluderande omställning

Exploateringskontoret instämmer i att förbättrade förutsättningar för kollektivtrafikresande, gång och cykel är viktiga åtgärder för att skapa goda förutsättningar för resande med låg klimatpåverkan för alla stockholmare. I Stockholm använder låg- och höginkomsttagare kollektivtrafiken i lika hög utsträckning, men eftersom höginkomsttagare gör fler resor är andelen kollektivtrafikresor lägre i denna grupp. Höginkomsttagare nyttjar cykel för resor i högre utsträckning än låginkomsttagare och kontoret bedömer att det finns potential att öka resandet med cykel i alla grupper.

I exploateringsprojekten arbetar kontoret i enlighet med stadens framkomlighetsstrategi som anger att kapacitetsstarka, hälsosamma och energisnåla färdmedel ska prioriteras. Gång och cykel ges högst prioritet följt av kollektivtrafik.

Ett Stockholm utan globalt klimatavtryck

Stadens klimatmål anger att Stockholm ska minska utsläppen i enlighet med Parisavtalet och att Stockholm ska vara en internationell förebild genom att vara klimatpositivt år 2030. Exploateringskontoret bedömer att det krävs mycket omfattande insatser och en långsiktig finansiering för att uppnå målet.

Exploateringskontoret bidrar till målsättningarna om minskade utsläpp från trafiken och en minskad privatbilism genom att tillämpa framkomlighetsstrategin. Nya bostäder prioriteras i kollektivtrafiknära lägen. När staden växer kan det dessutom medföra förbättrade förutsättningar för en frekvent och kapacitetsstark kollektivtrafik i alla delar av staden.

Miljöprogrammet pekar ut ett antal inköpskategorier som bedöms viktiga för att nå målet om minskade klimatutsläpp, däribland anläggningsentreprenader. Målsättningen om halverade konsumtionsbaserade utsläpp motsvarar bygg- och anläggningssektorns färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Vid upphandling av entreprenader ställer exploateringskontoret klimatkrav på material motsvarande kraven i *Gemensamma miljökrav för entreprenader 2024* (gemensamma krav för Trafikverket, Stockholms, Göteborgs och Malmö stad). Kontoret har även tagit fram ett koncept för fossilfri entreprenad som först prövades i Slakthusområdet. Förutom krav på fossilfria bränslen ställdes krav på viss andel emissionsfritt utförande, återanvändning av massor och klimatberäkning. Upphandlingen

har utvärderats och fler entreprenader med höga klimatambitioner har handlats upp.

Åtgärder som bidrar till minskade utsläpp i utförandeskedet är ofta kostnadsdrivande. Elektrifierade arbetsmaskiner är flera gånger dyrare och klimatförbättrade material innebär också ökade kostnader. Därutöver är tillgången på emissionsfria arbetsmaskiner än så länge begränsad och tillgången på eleffekt kan utgöra ett hinder. Det kan vara svårt att både få projektekonomin att gå ihop och vidta åtgärder som begränsar utsläppen, särskilt när det också finns krav på en hög produktionstakt av bostäder med rimliga hyror. Avvägningar mellan olika intressen, däribland stadens klimat- och miljöambitioner, behövs för att hitta det sammantaget bästa.

Exploateringskontoret tycker att miljöprogrammet på ett tydligare sätt bör lyfta behovet av att hitta kostnadseffektiva åtgärder. Utsläppsminskningståtgärder som tas fram under planering och projektering har generellt sett större potential att minska kostnaderna i genomförandet. Det kan röra sig om placering av bebyggelse och infrastruktur för att minimera behov av stabiliseringsåtgärder och schakt. Åtgärderna behöver vägas mot andra önskemål gällande platsens utformning och gestaltning.

Exploateringskontoret kan vidta åtgärder som effektiviserar masshanteringen och minskar behovet av transporter, driver på elektrifieringen och utvecklingen av material med lägre klimatpåverkan, men kontorets verksamhet är i sig energi- och materialintensiv. Att handla upp entreprenader som enbart använder fossilmått drivmedel inom arbetsområdet bedöms genomförbart och kostnadsökningen är begränsad. Det är svårare att garantera helt fossilmått transporter till och från arbetsområdet. Att halvera de konsumtionsbaserade utsläppen kommer kräva stora ansträngningar och riskera att medföra kostnadsökningar. Avväganden mellan stadens olika mål kommer behöva göras.

Gränsvärden för byggnaders totala klimatpåverkan föreslås som en möjlig åtgärd. Exploateringskontoret har utrett gränsvärden som skulle innebära halverade utsläpp i byggskedet (modul A1-A5). Kontoret planerar för att införa gränsvärden, men gränsvärden som omfattar en byggnads hela livscykel bör ses som nästa steg efter gränsvärden för byggskedet.

Ett Stockholm med livskraftiga ekosystem

Exploateringskontoret tycker att fokus inom målområdet ska vara en sammanhängande och funktionell blågrön infrastruktur. För att bibehålla och stärka den biologiska mångfalden, samtidigt som staden växer, bör planeringen alltså ske på ett sådant sätt att den övergripande blågröna infrastrukturen inte bryts. Ytor med höga naturvärden eller hög ekologisk funktionalitet ska värnas så att en funktionell och sammanhängande blågrön infrastruktur säkras. De arter som är utpekade som prioriterade i handlingsplanen för biologisk mångfald och som har stor betydelse för den biologiska mångfalden i staden ska finnas i livskraftiga populationer i sammanhängande väl fungerande ekosystem på land och i vatten.

Utveckling av befintliga områden kan bidra till att stärka funktioner och samband i den blågröna infrastrukturen. Det sker exempelvis genom ekologisk grönytekomensation och är en integrerad del i exploateringskontorets ordinarie rutiner. När grönytor tas i anspråk genomförs ekologisk grönytekomensation i syfte att stärka funktioner och samband i den blågröna infrastrukturen och den biologiska mångfalden i staden, men leder inte till en nettovinst. Miljöprogrammets exempel med gröna tak är inte en del av den ekologiska grönytekomensation som staden gör, men däremot finns flera goda exempel på Stockholm Växer och Miljöbarometern, så som groddammarna i Rågsveds naturreservat.

För att kvartersmarken skall bidra till stadens gröna infrastruktur och en grön stad som erbjuder olika typer av ekosystemtjänster ställs krav på grönytefaktor (GYF) vid markanvisning för nyproduktion på stadens mark.

Miljöprogrammet anger att den svenska standarden ska tillämpas för skydd av träd vid anläggnings- och markarbeten. Standarden är ännu inte klar och exploateringskontoret kan därför inte bedöma om den kommer att täcka stadens behov. Reglering för skydd av träd bör i stället ske i Teknisk handbok.

Exploateringskontoret håller med om att multifunktionella lösningar ska eftersträvas där det bedöms lämpligt. Förslaget till miljöprogram exemplifierar detta med att en stadspark kan utformas så att den vid extrema regn kan nyttjas som skyfallsyta. Stadspark är inte ett vedertaget begrepp inom staden, och kontoret anser att idrottsplatser, fotbollsplaner, torg och olika

typer av parker utgör mer relevanta exempel på funktioner som i stadsplaneringen kan utformas som mångfunktionella.

Exploateringskontoret anser att skrivningar om att krontäckningsgraden ska öka behöver förtydligas så att det framgår att det gäller för stadens gator och torg eller andra platser som riskerar att bilda värmeöar, inte för Stockholm som helhet. En ökad krontäckningsgrad är relevant i områden där människor riskerar att drabbas av värmeeffekter. För att nå stadens högt ställda bostadsmål kommer naturmark behöva exploateras, vilket innebär att krontäckningsgraden minskar. Stockholm har dessutom brist på större öppna gräsytor och dessa är viktiga för rekreation.

Förslaget till miljöprogram anger att platsgjutet gummi ska fasas ut. För att möta tillgänglighetskraven på lekplatser behövs släta material som fallskydd och i exploateringsprojekt undersöks alternativ till gummiasfalt, men det är inte säkert att de håller över tid. Exploateringskontoret anser att olika intressen ska vägas mot varandra för att hitta den bästa sammantagna lösningen för stockholmarna.

Ett klimatanpassat Stockholm

Vid planering av nya exploateringar följer kontoret Länsstyrelsens rekommendationer om att ny bebyggelse inte ska ta skada eller orsaka skada vid översvämning från minst ett 100-årsregn och att framkomligheten ska säkras. Samhällsviktig verksamhet planeras utifrån en högre säkerhetsnivå. Allmänna platser utformas med grönska för att minska risken för värmeöar. Merparten av staden är dock redan byggd och vissa områden riskerar att översvämmas vid kraftiga skyfall. För att få till ett mer kostnadseffektivt klimatanpassningsarbete anser exploateringskontoret att det behövs en finansieringsmodell som medger att befintliga risker som kan byggas bort eller reduceras i samband med en exploatering, kan komma tillstånd utan att belasta exploateringsprojektets ekonomi. Det kräver också ett utökat samarbete mellan ansvariga förvaltningar.

Ett resurseffektivt och cirkulärt Stockholm

Bygg- och anläggningsmaterial pekats ut som särskilt prioriterade flöden. Exploateringskontoret kan främja och möjliggöra cirkulära flöden genom att efterfråga återvunna material vid upphandling och ställa krav på återbruk vid rivning av anläggningar eller i de fall byggnader rivs. Utöver de åtgärder

som omnämns i miljöprogrammet pågår ett par pilotprojekt i Norra Djurgårdsstaden där så väl grävatten som näringsämnen i avloppsvatten återvinns.

Ökat återbruk av schaktmassor och berg bedöms ha i särklass störst positiv påverkan på målet. Tillsammans med andra berörda förvaltningar och bolag genomför exploateringskontoret ett flertal aktiviteter i den nyligen beslutade handlingsplanen för masshantering. Masslogistikcentrum i Norra Djurgårdsstaden tar emot överskottsmassor från hela Stockholm och bergsmassor från utbyggnaden av tunnelbanan. Med utökad behandlingsteknik med våtsikt kan uppemot 80 procent av massorna återanvändas. Brist på plats för fler anläggningar är det största hindret för ökat återbruk av jord- och bergsmassor. Regionalt samarbete är av stor vikt för att effektivisera flödena.

Exploateringskontoret noterar att Miljöprogram 2030 innehåller ett åtgärdsförslag om att staden tillsammans med fastighetsägare ska utveckla gemensamma minimumkrav på återbrukade byggmaterial och demonterbarhet vid nybyggnation. Om det i förlängningen innebär ytterligare hållbarhetskrav vid markanvisning kommer det kräva en tydlig process och mer resurser för uppföljning. Uppföljningen av ställda krav är en viktig del i likabehandlingen av byggaktörer.

Ett giftfritt Stockholm

Exploateringskontoret ser positivt på att förorenad mark lyfts på ett nytt sätt i förslaget till miljöprogram. Programmet beskriver att historiska utsläpp och användning av farliga ämnen påverkar miljötillståndet i Stockholms mark- och vattenområden i dag. Genom de saneringsåtgärder som genomförs i samband med stadsutvecklingen bidrar exploateringskontoret på ett betydande sätt till målet om ett giftfritt Stockholm.

Utöver den sanering som sker i samband med exploatering kan det finnas områden som utgör en risk för människors hälsa och miljön. Exploateringskontoret har tillsammans med miljöförvaltningen tagit fram en lista på prioriterade områden. Områdena har identifierats bland annat utifrån risk. Framtida utredningar och åtgärder bör i första hand utgå från de områden som bedömts som prioriterade.

Vid efterbehandling bör innovativa och växtbaserade metoder som minskar behovet av schaktsanering övervägas, men

erfarenhetsmässigt har det visat sig att alternativa metoder är svåra att tillämpa. Utvecklingen av nya metoder bör ske inom akademien och näringslivet, men när det bedöms lämpligt ställer sig exploateringskontoret positivt till att pröva nya efterbehandlingsmetoder i pilotprojekt och därmed bidra till utvecklingen.

Som indikator för att följa utvecklingen och måluppfyllelsen föreslås ”antal MIFO-objekt som setts över för eventuell omklassning”. Exploateringskontoret önskar att indikatorn även omfattar identifierade MIFO-objekt. Flertalet MIFO-objekt är bara identifierade och inte riskklassade. Ökad kunskap om de ej klassade objekten skulle, utöver en bättre bild av risken för människors hälsa och miljön, också utgöra ett underlag vid bedömning av markens lämplighet för exploatering.

Ett Stockholm med frisk luft och god ljudmiljö

Buller och luftföroreningar är miljöproblem som drabbar många stockholmare. Genom att vidta åtgärder som minskar uppkomsten vid källan kan nya bostäder och verksamheter byggas i centrala lägen och på mark som redan är ianspråktagen. På så vis kan staden växa i områden med befintlig infrastruktur så som gator och olika ledningsslag. Det är både kostnadsmässigt och miljömässigt effektivt.

Exploateringskontoret arbetar med kapacitetsstarka trafiklösningar i enlighet med framkomlighetsstrategin och främjar hållbar mobilitet exempelvis genom att tillämpa projektspecifika och gröna parkeringstal. Därmed bidrar kontoret till att begränsa stockholmarnas exponering för buller och luftföroreningar.

Buller och luftföroreningar uppstår tillfälligt vid genomförande av kontorets entreprenader. Kontoret arbetar för en ökad andel elektrifierade arbetsmaskiner och transporter, men än så länge är kostanden för elektrifierade maskiner flera gånger högre än för konventionella maskiner. På vissa platser är tillgången på tillräcklig eleffekt ett hinder. För att överkomma dessa hinder arbetar kontoret för att hitta extern finansiering och undersöker batteribaserade laddmöjligheter. Avväganden mellan olika intressen kommer dock behövas.

Styrning och uppföljning

Exploateringskontoret tycker att det är bra att val av åtgärder görs av respektive nämnd och bolagsstyrelse och att det ingår i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Miljöprogrammet uppskattar inte kostnaderna för att uppnå stadens miljö- och klimatmål och finansiering av åtgärder förväntas ske inom ordinarie budgetarbete. Uppföljning av programmet föreslås ske i stadens integrerade system för ledning och uppföljning av all verksamhet och ekonomi, ILS. Exploateringskontoret vill understryka att systemet behöver utvecklas och förbättras så att det på ett mer effektivt sätt fungerar som styrning och samlad uppföljning av verksamhet och ekonomi.

Slut

Bilagor

1. Remiss – Miljöprogram för Stockholms stad 2030
2. Remiss – Förslag till indikatorer