



Till Miljödepartementet  
Miljö- och energidepartementet,  
103 33 Stockholm

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[petter.dahlin@regeringskansliet.se](mailto:petter.dahlin@regeringskansliet.se)

## Remiss av Boverkets förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

Dnr M2014/2798/Mm

Blekinge Tekniska Högskola har beretts tillfälle lämna synpunkter på Boverkets förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Målet är, som Boverket påpekar i sin utredning, komplext. Förutsättningarna för dess tillämpning skiljer sig också från de övriga miljömålen. Inför miljöbalkens ikraftträdande 1999 bedrevs ett omfattande utbildningsarbete. Det var en stark politisk önskan att de då beslutade miljömålen skulle ingå i utbildningen och att kopplingen till Miljöbalken skulle betonas. Näringslivets företrädare i utbildningskampanjen påpekade att någon sådan formell koppling mellan miljömålen och lagparagraferna inte förelåg. Trots detta har miljömålen blivit erkända och uppfattade som ett uttryck för lagstiftarens ambitioner med Miljöbalken.

Målet God bebyggd miljö skiljer ut sig. Det är för sin tillämpning nästan helt beroende av beslut som styrs av Plan- och bygglagen (PBL). I propositionen om ny Plan- och bygglag (Prop. 2009/10:170) nämns miljömålet endast en gång då det i konsekvensbeskrivningen sägs att "en bättre samhällsplanering bör skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig, lätthanterlig och därmed mer hållbar avfallshantering." En fråga som inte hör till de mer centrala för den byggda miljön. Det är mot den bakgrunden föga förvånande att det i enskilda ärenden enligt PBL aldrig refereras till miljömålet "en god bebyggd miljö"; måhända med något undantag för översiktsplaner från kommuner med en mer ambitiös agenda.

Det är därför tveksamt om det haft någon som helst betydelse för de senaste 15 årens samhällsplanering. Flera av de drivkrafter som påverkat samhällsplaneringen har medverkat till syftet med miljö kvalitetsmålen, men utan någon förankring i riksdagens beslut om miljömål. De ingår i den internationella planeringsdiskursen.

Regeringen beslutade 26 april 2012 om tio preciseringar av miljömålet ”en god bebyggd miljö”. Alla ingår i de krav som sedan 1987 ställs på planering enligt PBL. Flera utgör även ingripandegrunder för länsstyrelsen i den kommunala planeringen. Det som är intressant i detta sammanhang är om det nationella miljömålet ”en god bebyggd miljö” kan ha ett egenvärde när det gäller att driva utvecklingen i de banor den politiska majoriteten stakar ut. Betydande resurser har lagts ned på Boverkets utredning om miljömålet. Det vill till att resultatet bidrar till utveckling av en god bebyggd miljö som inte ändå hade ägt rum.

Regeringen fastställde vid samma tidpunkt två etappmål för målet ”en god bebyggd miljö”, nämligen ”ökad resurshushållning i livsmedelskedjan” och ”ökad resurshushållning i byggsektorn”. Målen är inte oviktiga, men onekligen perifera när det gäller den byggda miljön. Det visar på svårigheterna att operationalisera detta mål.

Det finns flera exempel på målkonflikter i den aktuella politiken. Regeringen har nyligen föreslagit lättnader i kraven på bullerhänsyn i planeringen av bostäder. Detta inte sagt för att kritisera regeringsbeslutet utan för att peka på målkonflikten. Detsamma kan sägas om regeringens inriktning på enkla bostäder för invandrare och studenter. Det krävs ett rätt kreativt tänkande för att inrymma sådana åtgärder i målet ”en god bebyggd miljö”. Boverket pekar också på sådana målkonflikter i sin utredning.

Den fråga som nu måste ställas är om den strategi som Boverket föreslår i sig kan bidra till att miljömålen för bebyggd miljö uppnås och att de uppnås snabbare med hjälp av den föreslagna strategin.

Boverket föreslår en strategi med insatsområden, etappmål och åtgärder. Det angreppssättet kan vara framgångsrikt. Det kan innebära att de konkreta åtgärderna är väl förankrade i områden som är centrala för en god byggd miljö. Strategins möjligheter till framgång bygger på att de konkreta åtgärderna är meningsfulla, har uttalat ansvariga och system för uppföljning.

Det mest positiva med Boverkets förslag till strategi är de förslag till konkreta åtgärder som ställs riktas till, dels uppdragsgivaren – regeringen, dels statliga myndigheter. Det preciserar ansvaret och möjliggör uppföljning. Förslagen innebär i flera fall nya uppgifter och nya planeringssystem. Det bidrar till att utredningen kan bidra till ett nytt förhållningssätt som bryter den letargi som utmärkt hanteringen av miljömålet ”en god bebyggd miljö”.

Insatsområden är ”hållbar samhällsplanering”, ”bebyggelsestruktur och transporter”, ”nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse” samt ”energi- och resurshushållning”. Insatsområdena täcker väl fältet byggd miljö. I fortsättningen uppehåller sig BTH främst vid de föreslagna åtgärderna.

### **Inom insatsområdet ”hållbar samhällsplanering” föreslår Boverket följande konkreta åtgärder:**

- **Stärk kommunens planeringsberedskap genom att regeringen anslår medel.** Med planeringsberedskap menas i detta sammanhang riktlinjer för bostadsförsörjning och transportinfrastruktur, markberedskap samt kompetens- och organisationsberedskap.

Det är allmänt omvitnat att kommunerna har resursproblem för planberedskap. BTH uppvaktades hösten 2014 av representanter för Kommunförbundet Stockholms län och Stockholms Byggmästareförening som önskade att BTH skulle öka intagningen till utbildningen av fysiska planerare eftersom den yrkesgruppen utgjorde en kritisk resurs i utvecklingen av planberedskapen. *Den av Boverket föreslagna åtgärden med tillskott av statliga medel till kommunerna är uppenbarligen angelägen, men regeringen kan även behöva överväga förstärkning av resurserna till utbildningen av planeringens professionella aktörer.*

- **Utveckla översiktsplaneringens strategiska funktion.** Boverket avser att i samverkan med andra relevanta myndigheter och samhällsbyggnadsaktörer, senast 2016 ta fram en vägledning för hur översiktsplanen kan göras mer operativ och inriktad på genomförande. Det har i samband med den senaste PBL-revisionen talats mycket om att Översiktsplanerna behöver vara mer strategiska, men vad som därmed menas är inte redovisat. Planeringsforskaren Patsy Healy har givit en definition av strategisk planering som kan vara värd att begrunda. Hon säger: ”Strategisk planering kombinerar en helhetssyn på stadsutveckling med en politiskt slug medvetenhet om kritiska frågor och om vad som är möjligt.” Kan Boverket kombinera sin vägledning med en sådan insikt kan den bli värdefull. *BTH vill anmäla en viss skepsis mot det flitiga bruket av ordet strategisk.*

- **Utveckla regionala forum för samhällsplanering** Boverket föreslår att regeringen avsätter nationella medel för regionala pilotprojekt för att stärka samordningen mellan den kommunala, regionala och nationella nivån i planeringen av bebyggelse, transportinfrastruktur och kollektivtrafik. Den regionala planeringsnivån är dåligt utvecklad i Sverige. Betydligt sämre än i våra nordiska grannländer. De föreslagna regionala fora som verket föreslår blir nya inslag i planeringssystemet. *Även om man ska vara försiktig med att bygga ut planeringsapparaten tillstyrker BTH förslaget. Det kan fylla ett tomrum i dagens system.*

• **Utveckla ett nationellt ramverk för planeringen.** Boverket föreslår att regeringen minst en gång under varje mandatperiod ska redovisa en nationell strategi för den fysiska planeringen. Idén är hämtad från de danska systemet med ”Landsplanredogörelser”. Den fysiska riksplaneringen som bedrevs på 1970- talet och en bit in på 80-talet var en dynamisk process med utbyte av kunskaper mellan kommuner, länsstyrelser, statliga myndigheter samt regering och riksdag. Även allmänheten var involverad i processen. Dynamiken upphörde när riksplaneringens resultat lagfästes i Naturresurslagen 1987. Numera återfinns de i Miljöbalken. Detta har bidragit till minskad legitimitet för systemet. Det uppfattas numera på kommunal nivå som kapat av sektorsmyndigheterna. Samtidigt är de intressen som är förankrade i Miljöbalkens bestämmelser om riksintressen av stor betydelse för en god bebyggd miljö. En nationell strategi beslutad av regeringen skulle kunna ta udden av alltför utpräglade sektorsintressen och bidra till en vitalisering av systemet. *BTH tillstyrker förslaget om ett nationellt ramverk.*

## Insatsområde inom bebyggelsestruktur och transporter.

Insatsområdet rymmer skarpa målkonflikter mellan den tendens till tillväxt av stora urbana regioner med minskade transportbehov och människors önskan att bo och bo kvar i en mer rural miljö.

Förslag till åtgärder kopplade till bebyggelsestruktur:

• **Upprätta ett förslag till stadsmiljöprogram samt stadsmiljöavtal.** Boverket vill få i uppdrag att i samverkan med Trafikverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Riksantikvarieämbetet upprätta ett stadsmiljöprogram och förutsättningar för tillhörande stadsmiljöavtal. Regeringen har föreslagit att staten ska engagera sig i stadsmiljöavtal för hållbara transporter. Sverige har saknat en politik på nationell nivå om städernas utveckling. Stadsmiljöavtalen är ett embryo till en medveten stadspolitik. Boverkets vidgning till stadsmiljöprogram som följs upp med stadsmiljöavtal kan fylla detta tomrum. *BTH tillstyrker förslaget om stadsmiljöprogram och stadsmiljöavtal.*

• **Bättre beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller.** Boverket föreslår att Trafikverket tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter få i uppdrag att ta fram bättre beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller som utifrån en helhetssyn bedömer resultatet av projekt och planer. Det nuvarande systemet för sådana kalkyler har länge kritiserats för att alltför ensidigt värdera trafikanternas restid. *BTH tillstyrker att beslutsunderlaget för samhällsekonomiska bedömningar utvecklas på det sätt Boverket föreslagit.*

• **Vägledning för tätortsnära natur och grönområden.** Boverket deklarerar som sin avsikt att senast 2016 utforma en vägledning för kommunernas arbete med tätortsnära natur och grönområden i staden. *Det finns ingen anledning avstyrka verkets ambitioner på denna punkt.*

• **Planeringsunderlag för kulturmiljövärden i den byggda miljön.** Boverket föreslår att länsstyrelserna ges i uppdrag att se över sina underlag för planering av kulturmiljövärden i den byggda miljön. Kulturmiljöaspekter är dåligt beaktade i dagens planering. Riksantikvarien har nyligen deklarerat att Riksantikvarieämbetet (RAÄ) inte tar till orda vid planering som berör kulturmiljön om myndigheten inte direkt anmodas att yttra sig. Kulturmiljön är en viktig del – kanske den viktigaste - av de riksintressen som berör stadsmiljön. Vare sig RAÄ eller länsstyrelserna har en kontinuerlig uppföljning av de under den fysiska riksplaneringen utpekade intressenas aktualitet, vad som hänt med dem eller vilka nya intressen som pockar på uppmärksamhet. *Det Boverket föreslår är angeläget, men uppmaningen bör också riktas till RAÄ.*

• **Utredning om störning och hälsopåverkan från buller.** Boverket föreslår att en översyn av nivåer för störning och hälsopåverkan från buller bör göras inom den nationella bullersamordningen som pågår mellan flera myndigheter. Arbetet bör påbörjas under 2015. Regeringen har nyligen satt ner foten i frågan om tillåtliga bullernivåer i stadsmiljö. Det vore olyckligt om detta ställningstagande vore sista ordet i bullerfrågan. *BTH tillstyrker förslaget om en översyn av tillåtliga bullernivåer.*

Förslag till åtgärder kopplade till transporter:

• **Förändrat planeringsdirektiv till Trafikverket.** Boverket föreslår att regeringen bör överväga möjligheten att senast till nästa planeringsomgång förändra Trafikverkets planeringsdirektiv för att säkerställa att planeringen utgår från en målstyrning som tar större hänsyn till det transportpolitiska hänsynsmålet och ett hållbart transportsystem. *BTH tillstyrker förslaget.*

• **Gång-, cykel- och kollektivtrafik ska vara normgivande i planeringen.** Boverket avser att tillsammans med Trafikverket verka för att gång-, cykel- och kollektivtrafik är normgivande i den urbana transportplaneringen. *BTH ser ingen anledning förhindra Boverket att fullfölja intentionen.*

• **Möjlighet att anlägga fristående cykelvägar.** Boverket föreslår att Trafikverket ges i uppdrag att i samråd med Boverket och Lantmäteriet se över och vid behov uppdatera befintligt förslag om möjlighet till markåtkomst vid anläggande av fristående cykelvägar. *Förslaget är bra.*

• **Vägledning för arbete med parkeringsstrategier.** Boverket föreslår att Trafikverket ges i uppdrag att i samarbete med Boverket och SKL utveckla ett stöd för hur kommunerna ska arbeta med parkeringsfrågor för att stödja en hållbar stadsutveckling. Den statliga planmyndigheten har ett stort ansvar för hur bilparkering hanterats i planering. De första normerna gavs ut 1968, då av Boverkets föregångare Planverket i samverkan med dåvarande Vägverket. De var mycket länge styrande för planeringen och övervakades av länsstyrelserna

före 1987 vid fastställande av stadsplaner och därefter vid samråd om detaljplaner. Detta sagt för att betona den statliga myndighetens ansvar. I brödtexten till förslaget framställs Boverket som sammanhållande. *Oavsett vilket anser BTH att översynen bör ske.*

• **Beskattning av parkeringsplatser.** Boverket föreslår att en särskild utredare tillsätts för att klargöra lämpligheten i och förutsättningarna för att kunna beskatta privata parkeringsplatser. Förslaget berör ett i debatten om neutralitet mellan transportval ofta berört problem med av arbetsgivare tillhandahållna gratis P-platser. *BTH tillstyrker förslaget.*

### **Insatsområde nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse**

• **Uppföljning av statusen på det svenska byggnadsbeståndet.** Boverket föreslår att verket ska få medel för att följa upp och undersöka statusen på det svenska byggnadsbeståndet med regeringsuppdraget Betsi som förebild. Det är naturligtvis bra att ha aktuella uppgifter om statusen på byggnadsbeståndet. *BTH kan inte bedöma om det behövs särskilda medel för detta.*

• **Strategi för hållbara byggnader.** Boverket deklarerar att verket avser att utveckla och främja hållbarhetsaspekterna vid byggande, drift och vid renovering av byggnadsbeståndet, vad gäller livsmiljön i och kring byggnaderna (hälsoaspekter respektive miljöpåverkan). I uppdrag bör också ingå att kartlägga hur byggnaderna påverkar miljön i stort vad gäller resursanvändning vid nybyggnad, förvaltning och rivning. *BTH ser ingen anledning avråda verket från insatsen.*

• **Beredskap för ändrade klimatförhållanden.** Boverket avser att utreda hur byggnaderna påverkas av olika klimatförändringar med anledning av extremare vädersituationer, och därefter se över om bygg- och ändringsreglerna behöver förändras med hänsyn till möjliga framtida förändringar av klimatförhållanden. *BTH avråder inte från insatsen.*

• **Upphandling för minskad miljöbelastning.** Boverket föreslår att Trafikverket i samråd med Boverket, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet får i uppdrag att samverka och sprida goda exempel avseende upphandling för minskad miljöbelastning vid ny- eller ombyggnad av byggnader eller anläggningar. *Den föreslagna strategin innehåller många nya uppgifter för de myndigheter som deltagit i dess utarbetande, men inga prioriteringar. Förslaget om goda exempel på upphandling är välment, men hör nog inte till de högprioriterade.*

• **Översyn av kemikaliekraven för byggprodukter.** Boverket föreslår att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att i samråd med Boverket se över kemikaliekraven för byggprodukter. *BTH har samma inställning till detta förslag som det föregående.*

• **Statsbidrag för renovering av skollokaler.** I regeringens budgetproposition för 2014 föreslås ett statsbidrag med medfinansiering av investeringar i bra arbetsmiljö i klimatsmarta



skolbyggnader med moderna läromiljöer. Redovisningen innebär endast ett konstaterande av vad som redan beslutats. *Den beslutade upprustningen av skollokaler har hög prioritet när det gäller en god bebyggd miljö.*

### **Insatsområde energi- och resurshushållning**

När det gäller åtgärder som berör mark- och vattenanvändning konstaterar Boverket att de förslag som lämnats i tidigare berörda insatsområden täcker behovet. *BTH instämmer i Boverkets bedömning.*

När det gäller effektiv energianvändning och ökad andel förnybar energi konstaterar Boverket med bakgrund i resultaten från Kontrollstation 2015 samt redan föreslagna åtgärder och pågående regeringsuppdrag inom området energieffektivisering föreslås inte något nytt etappmål eller några nya åtgärder inom detta område i strategin för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

När det slutligen gäller effektiv materialanvändning har Boverket ett förslag. Boverket föreslår att verket i samråd med Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet och Energimyndigheten ges i uppdrag att komplettera förslaget till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö med förslag till etappmål och åtgärder inom området resurshushållning. Även Boverket kroknade till sist. *BTH lämnar förslaget utan eget ställningstagande.*

### **Avslutande kommentar**

Mot bakgrund av den skepsis mot miljömålet ”en god bebyggd miljö” som inledningsvis framkommit visar remissvaret i de flesta fall positiva ställningstaganden till föreslagna åtgärder. De kan innebära ett viktigt steg mot en sammanhållen politik för stadsmiljön. Avslutningsvis vill BTH peka på att åtgärdslistan är lång. Det hade varit bra med en prioritering mellan de många åtgärderna.

Beslut i detta ärende har fattats av rektor Anders Hederstierna, efter samråd med Tekn Dr h c Gösta Blücher (föredragande).

Anders Hederstierna

Rektor