



Divisionen för främjande och förvaltning

YTTRANDE

Dnr 4.1.17-01520/15

2015-04-30

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

Boverket fick i januari 2014 regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och berörda delar av generationsmålet. Motivet till detta var att regeringen inte bedömde att miljö kvalitetsmålet skulle nås med de idag beslutade styrmedlen. I rapporten redovisar Boverket fyra nya förslag till etappmål med tillhörande förslag till åtgärder.

Jordbruksverket välkomnar initiativet till att ta fram en strategi mot bakgrund av de utmaningar samhället står inför, inte minst med avseende på klimatförändringarna och urbaniseringen. Jordbruksverket anser emellertid att strategin i sin nuvarande utformning inte är fullt ut tillämpbar. Detta menar vi utifrån följande tre aspekter:

- Det är oklart vilken bebyggd miljö som ingår i miljö kvalitetsmålet utifrån skrivningen ”städer, tätorter och *annan bebyggd miljö*”. I och med att en precisering saknas öppnar det upp för att det görs olika tolkningar beroende på vem som läser underlaget. Finns det bebyggd miljö, t ex i den glea landsbygden, som inte omfattas av miljö kvalitetsmålet?
- I underlaget har Boverket hanterat landsbygdens förutsättningar på ett bristfälligt sätt. I förslag till mål och åtgärder ligger istället fokus på mer befolkningstäta områden, vilket på sikt riskerar att undergräva måluppfyllelsen för miljö kvalitetsmålet som helhet.
- Boverket har inte tagit tillräckligt med hänsyn till jordbruksmarkens möjlighet att bidra till uppfyllandet av en God bebyggd miljö (inklusive den koppling som finns till andra mål som Ett rikt odlingslandskap). Nu är texten om resursen mark framförallt skriven utifrån att tillgången till mark måste säkerställas utifrån ett bebyggelsebehov.

Sammanfattande synpunkter

Jordbruksverket vill lämna följande kommentarer med utgångspunkt från landsbygdens förutsättningar och möjligheter:

- I dagens samhälle utgör staden normen och staden har tolkningsföreträden i en rad olika sammanhang¹. Detta ojämna maktförhållande reproduceras också i det underlag som nu är framtaget:

¹ M. Rönnblom, *Ett urbant tolkningsföreträde*, Umeå universitet, 2014

- En god bebyggd miljö omfattar, i enlighet med miljömålet, inte bara städer utan också tätorter och annan bebyggd miljö. Enligt Jordbruksverkets mening bör målet avse alla bebyggda miljöer där människor bor och vistas. Detta avspeglar sig inte fullt ut i underlagets beskrivande texter, etappmål och åtgärder. Mycket utrymme går åt till att diskutera stadens bebyggelse, men inte landsbygdens bebyggelse. I detta avseende bör underlaget kompletteras för att kunna arbeta med ett helhetsperspektiv på hållbarhetsfrågan.
- Det saknas fullständiga analyser av vad de åtgärder som föreslås (i stadsmiljö) får för effekter för andra (bebyggda) platser. Som exempel kan nämnas den bilfria staden. Vad får det för effekter för de som befinner sig utanför staden?
- I rapporten finns också värdeladdade ord som är färgade av den urbana normen, uttryck som exempelvis ”staden är motor för...”. Sådana uttryck bör undvikas.
- En utmaning är att se till att samhället utvecklas hållbart utifrån en territoriell aspekt. Territoriella skillnader i exempelvis befolkningstillväxt kan på många sätt vara ansträngande, både för de som växer, men också för de som krymper. Idag förlorar många samhällen flera av de komponenter som skapar grunden för en god vardagsmiljö; arbetsförmedling, skolor, kommunikationer, arbetstillfällen, gatubelysning, bibliotek, osv. Det blir ansträngande utifrån ett geografiskt perspektiv (obalanser mellan platser). Men också utifrån ett individuellt perspektiv, då valet vid neddragningar eller uteblivna satsningar ofta står mellan att flytta eller att stå för det själv. Att inget av etappmålen behandlar denna utmaning mer explicit anser vi är bristfälligt. Mycket av rapporten fokuserar istället på de problem som städerna möter utifrån geografiska obalanser i befolkningstillväxt. Trots att utmaningarna för de som krymper är minst lika stora. Rapporten ger således inte en fullt ut rättvisande bild av vilka hållbarhetsproblem som den bebyggda miljön i Sverige möter.
- I anslutning till kollektivtrafikens utveckling blir landsbygdens utmaningar påtagliga. Inga av åtgärderna hanterar frågan om hur kollektivtrafiken utanför staden och tätorten kan främjas. Boverket bör därför arbeta fram förslag som hanterar den frågan. Det finns många goda exempel på hur man kan arbeta med det.
- Vi är angelägna om att jordbruksmarkens värden behandlas i underlaget. Texten om resursen mark är skriven utifrån att tillgången till mark måste säkerställas utifrån bebyggelsebehov. Den andra sidan på myntet är att jordbruksmarken långsiktiga samhällsekonomiska värde sällan ingår i diskussionen när markanvändningen ska prioriteras (produktionsvärde, naturvärden, kulturvärden, sociala värden, ekosystemtjänster, värden kopplat till säkerhet, etik och framtida generationer). Det vill säga värden som har stor betydelse för att kunna uppnå miljömålet en God bebyggd miljö. Idag exploateras jordbruksmark ofta utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver (vilket också blir irreversibelt). Det finns brister i de

kunskapsunderlag som används för att värdera jordbruksmarken som samhällsintresse. Beslut kring markanvändningen påverkas istället i stor utsträckning av kommunala markinnehav och externa intressens efterfrågan på mark. Detta överensstämmer inte med lagstiftningens långsiktiga perspektiv på resurshushållning.

- I rapporten är det mycket fokus på infrastruktur och tillgänglighet utifrån en traditionell fysisk kommunikation (kollektivtrafik och så vidare). Men frågan om digital infrastruktur, exempelvis tillgången till bredband, har inte berörts. Trots att detta kan ha stor betydelse för hur människor bor, reser och arbetar. Detta bör därför arbetas in i underlaget.

Mer specifika synpunkter kopplade till de olika delarna i underlaget följer i bilagan till detta yttrande.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Martin Sjäodahl har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även tf. chefsjuristen Anders Swahnberg, Christel Gustafsson och Stina Nilsson deltagit.



Håkan Henrikson



Martin Sjäodahl

BILAGA

Specifika synpunkter

Här följer synpunkter som är kopplade till specifika delar i underlaget.

Förslag till etappmål, sid 8

- En av vår tids stora utmaningar är att se till att samhället utvecklas hållbart utifrån en territoriell aspekt. Territoriella skillnader i exempelvis befolkningstillväxt kan på många sätt vara ansträngande, både för de som växer, men också för de som krymper. *Se tidigare kommentar under Sammanfattande synpunkter.* Att inget av etappmålen behandlar denna fråga mer explicit anser vi är bristfälligt. Mycket av rapporten fokuserar istället på de problem som städerna möter utifrån geografiska obalanser i befolkningstillväxt.
- Vi är angelägna om att etappmål 1 omfattar en god resurshushållning med mark. Nu är texten om resursen mark framförallt skriven utifrån att tillgången till mark måste säkerställas utifrån bebyggelsebehov. Den andra sidan på myntet är att jordbruksmarken långsiktiga samhällsekonomiska värde idag inte alltid ingår på ett konkret sätt i diskussionen när markanvändningen ska diskuteras och prioriteras. *Se tidigare kommentar under Sammanfattande synpunkter.* Exempelvis exploateras jordbruksmark idag ofta utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver. Detta överensstämmer inte med lagstiftningens långsiktiga perspektiv på resurshushållning.
- Etappmålet om kollektivtrafik är begränsat till tätorter. Vi menar att alla bebyggda miljöer omfattas av målet. Skrivningen bör ändras.

Identifierade målkonflikter, sid 13

- I underlaget konstateras urbaniseringen och tas sedan som utgångspunkt för kommande diskussioner utan att någon analys görs om huruvida denna utveckling är förenlig med eller ens önskvärd för miljömålet god bebyggd miljö.
- Detta avsnitt beskriver enbart urbaniseringen och dess effekter utifrån ett stadsperspektiv. Den beskriver inte de bebyggda områden som utarmas på grund av befolkningsminskning (beror dock inte alltid på ett negativt flyttnetto utan också på ett negativt födelsenetto), eller hållbarhetsaspekterna i urbaniseringen. Stycket behöver därför kompletteras.

Insatsområden, sid 17

- Ett av insatsområdena är *Nybyggnad och utveckling av bebyggd miljö*. Om utgångspunkten är en fortsatt urbanisering, borde insatsområdet också inkludera avveckling av bebyggelse. För det är (i vissa fall) andra sidan av

myntet av stadstillväxt: *Nybyggnad, utveckling och avveckling av bebyggd miljö.*

Stärk kommunens planeringsberedskap, sid 21

- Ingår krympande eller stillastående kommuner i den grupp som ska kunna ta del av planeringsstödet? Utmaningarna för dessa kommuner kan vara nog så stora som i växande kommuner.

Stärk kommunens planeringsberedskap, sid 21 (markberedskap)

- Här kan det kanske vara lämpligt att nämna konflikten mellan den kommunala fysiska planeringen och målsättningen om långsiktig resurshushållning. Idag exploateras jordbruksmark ofta utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver.

Utveckla översiktsplaneringens strategiska funktion, sid 23 (genomförande)

- Stycke två: Varför nämns staden explicit? Översiktsplanen bör hantera hela kommunens bebyggelse.

Utveckla regionala forum för samhällsplanering, sid 23 (motiv)

- Motivet till att införa regionala forum borde innefatta horisontell samordning mellan olika planer. Idag agerar dessa parallellt och samhället skulle vinna på att de i större utsträckning integreras: exempelvis ÖP och kommunala landsbygdsprogram, RUS och länsstyrelsens strategier för det regionala genomförandet av landsbygdsprogrammet osv.

Utveckla regionala forum för samhällsplanering, sid 24 (genomförande)

- Här bör även landsbygdsutvecklare nämnas som en viktig profession.

Utveckla ett nationellt ramverk för planeringen, sid 25

- Ett välkommet förslag. Det finns många kommunövergripande frågor som kräver en mer sammanhållen planering. Geografiska skillnader i befolkningsutveckling är en sådan fråga. Det ger möjlighet att koppla samman den fysiska planeringen med nationella strategier som exempelvis regeringens landsbygdsstrategi. Idag saknas en sådan tydlig koppling och kommunerna står ofta ganska ensamma med frågor som de måste hantera men inte själva äger.

Förslag till insatsområde inom bebyggelsestruktur och transporter, sid 27

- Det kan vara bra att förtydliga att 85 procent bor i tätorter *med 200 eller fler invånare*. Det är också önskvärt att man i texten förklarar varför man har valt SCB:s definition och vad den betyder. En allt högre andel bor i (större) städer. Samtidigt är det allt fler (mindre) orter som förlorar service.
- Texten har ett tydligt fokus på stadsbebyggelse. Utgångspunkten bör snarare vara att alla bebyggda miljöer ska ha tillgång till (hållbara) transportsystem.

Anledningarna till diverse satsningar kan däremot vara mångbottnade: klimat, miljö, service, tillgänglighet, osv. Texten bör utvecklas.

- Vi önskar en problematisering kring hållbarheten i att skapa transportbehov genom centralisering. På samma sätt som man beskriver den funktionsintegrerade staden borde man beskriva hur den funktionella landsbygden ska nås. Det blir obalanserat att inte beskriva behovet av nära service när man samtidigt anger att man ska ta fram en plan för stadens försörjning av grönstruktur.
- Vad får den bilfria staden för effekter för in- och utpendling? Finns det en risk i att staden bara blir till för stadsborna? Detta borde problematiseras mer tydligt.

Etappmål och åtgärder för bebyggelsestruktur, sid 29

- En av åtgärderna borde vara att ta fram riktlinjer för lokal service-försörjning i glesa miljöer.
- Det saknas åtgärd som rör de problem som kan uppstå i glesa strukturer med tomma hus som ingen bor i. Jämför ex. med arbeten som har utförts i Danmark kring detta².

Stadsmiljöavtal sid 30

- Det är idag väl reglerat vad som är ett kommunalt, regionalt eller nationellt ansvar när det gäller infrastruktur och byggande. Boverket föreslår att den nationella nivån ska gå in med stöd och ekonomiska resurser på den kommunala nivån i stadskommuner, huvudsakligen. Detta behöver motiveras på ett bättre sätt. Även landsbygder har utmaningar för att nå hållbara transportsystem.

Bättre beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller, sid 32

- Ett välkommet förslag. Dagens beräkningsmodeller gör att satsningar i glesa strukturer ofta prioriteras ned (modellerna premierar täthet). På längre sikt kan detta skapa inlåsnings effekter för Sverige som helhet. Det finns värden som vi kan förlora om vi monterar ned vissa platser. Se vårt yttrande från den 27 september 2013 om *Nationell plan för transportsystemet 2014-2025*.

Vägledning för tätortsnära natur och grönområden, sid 33

- Jordbruksmarken innehar många och viktiga värden. Inte minst sociala sådana (rekreation, utbildning, estetik, turism, osv). Jordbruksmarken finns dessutom ofta i anslutning till bebyggd miljö och står därför i risk att exploateras (detta har vi tagit upp tidigare i detta yttrande). Här finns således en risk för att exploatering minskar kommunens möjlighet att förse sina invånare med en varierad grönstruktur (samt ett flertal andra saker så som mat, energi,

² Dansk byplan laboratorium, *Vejkantsdanmarks fremtid – fire scenarier for modellandsbyen Skrumpelev*. 2014

ekosystemtjänster, osv). Trots jordbruksmarkens stora betydelse nämns den inte i detta avsnitt.

Etappmål för kollektivtrafik, sid 35

- Etappmålet för kollektivtrafiken är begränsat till tätorter. Kan inte ”i tätort” tas bort?
- Inga av åtgärderna hanterar frågan om hur kollektivtrafiken utanför staden och tätorten ska öka. Boverket bör därför arbeta fram förslag som hanterar den frågan. Det finns goda exempel på hur man kan arbeta med den frågan.

Gång-, cykel- och kollektivtrafik ska vara normgivande, sid 36

- Hur förhåller sig denna målsättning med in- och utpendling? Finns det några konflikter här? I så fall bör de beskrivas. Vidare kan man diskutera huruvida det *alltid* ska vara norm? Olika platser har olika förutsättningar och behov – kan det finnas platser där det inte är ändamålsenligt? Har storleken på staden/orten någon betydelse?

Vägledning för arbete med parkeringsplatser, sid 38

- Parkeringsplatser är, precis som beskrivs i underlaget, ett komplement och alternativ till trängselavgifter. Men parkeringsplatser kan också vara en länk mellan stad och land (in- och utpendling). Detta nämns inte i detta avsnitt (vissa typer av parkeringsplatser kanske då också ska lyda under en annan prissättning eftersom de fyller flera syften). Inga åtgärder föreslås för att lösa landsbygdens transportproblem. Kan man ha parkeringsplatser som enbart är till för icke-boende? Eller landsbygdskort som ger gratis eller subventionerad parkering i staden (om det nu inte finns tillfredsställande kollektiva kommunikationer in till staden).

Beskattning av parkeringsplatser, sid 39

- Se föregående kommentar.

Åtgärdslistan på sid 43

- Kan en ny åtgärd (inom detta eller ev. något annat fokusområde) innehålla råd och stöd till kommuner om hur man kan krympa smart³?
- En klimatsmart skola kan också vara en skola som är nära eleverna, så att transportbehovet minskas. Det är bra att klimatinvesteringar i skolbyggnader främjas. Men strategin borde innehålla skrivningar och utvärdering kring vad centraliseringen som idag pågår innebär för möjligheten att uppnå hållbarhet, både klimatmässigt och socialt.

³ J. Syssner, *Politik för kommuner som krymper*, Linköpings universitet, 2014

Uppföljning av statusen på byggnadsbeståndet, sid 44 (genomförande)

- Det ska ske en uppföljning av byggnadsbeståndet genom ett slumpmässigt urval på 100 fastigheter per år. Vi förutsätter att Boverket, det slumpmässiga urvalet till trots, säkerställer en god geografisk spridning.

Grön teknik, miljöinnovationer och livscykelanalyser

- Enligt skrivningarna i underlaget var uppgiften för detta kapitel att analysera hur grön teknik, miljöinnovationer och livscykelanalyser kan utvecklas och tillämpas för att bidra till miljö kvalitetsmålet. Målet *God bebyggd miljö* omfattar, som vi tidigare noterat, städer, tätorter och annan bebyggd miljö. Trots detta inriktas i princip hela avsnittet till att beskriva städernas möjligheter. Detta är inte i enlighet med uppdraget och därför bör skrivningarna i detta kapitel ses över.
- Sid 57 sista stycket: Varför är det särskilt viktigt att uppmärksamma hur natur och ekosystemtjänster kan användas på innovativa sätt och ge tekniska och funktionella nyttor i just en urban miljö?
- Sid 59: Städernas hållbarhet – de funktionella aspekterna: Det är svårt att förstå varför detta inte skulle kunna göras gällande för all bebyggd miljö. Nu är det förbehållet städerna enligt de skrivningar som har gjorts.
- Sid 59: Städernas hållbarhet – de integrerande aspekterna: Det står nu att staden är motor för innovationer och grön tillväxt. Hur har man kommit fram till dessa två slutsatser? Exempelvis så visar forskning att andelen innovativa företag är högre utanför städerna⁴. Landsbygderna producerar dessutom mycket av det som krävs för att uppnå en grön omställning. Vidare så uppstår inte alltid heller de positiva ”spillovereffekter” som staden förväntas ge⁵. Olika platser kanske bäst kan liknas vid olika kugghjul, där både stora som små kugghjul behövs för att få urverket Sverige att fungera. Att använda staden som ”motor” riskerar att cementera den ojämna maktordning som råder mellan olika platser. Ordvalet kan bidra till att skapa en självuppfyllande profetia. Ordvalet reproducerar även bilden av staden som lösningen på problem (se tidigare referens till *Ett urbant tolkningsföreträde?*). Skrivningen kräver helt enkelt en mer underbyggd motivering. Helst bör ordet ”motor” tas bort.
- Sid 61: Integrerade kretsloppsanpassade systemlösningar: Kretsloppslösningar kräver i många fall ett samspel och ett tydligare kontrakt mellan stad och land. Staden är beroende av landsbygdens ekosystemtjänster. Skriv ut detta i texten så att det blir tydligt och inte något som ”tas för givet”.
- Sid 61: Klimatanpassning: Klimatanpassning är inte en anpassning av *städernas* olika funktioner. Det är en anpassning av alla platsers olika funktioner.

⁴ L. Bjerke, *Är landsbygdskommuner vita fläckar på innovationskartan?*, IHH, 2014

⁵ A. Kärrbäck, *Diskursiva hierarkier i den regionala utvecklingen*, Stockholms universitet, 2014

- Sid 62 och 63: Staden som motor: Se tidigare kommentar (om sid 59).
Nuvarande skrivningar anser vi inte är tillräckliga som grund för påståendena.
De många förslagen kring behovet av nationellt stöd till just städer (men inte andra platser) talar snarast för motsatsen.

