



Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

## **Boverkets rapport, Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.**

(dnr M2014/2798/Mm)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, yttrar sig över Boverkets förslag till strategi för God bebyggd miljö.

### **Bakgrund**

Boverket fick i januari 2014 av regeringen uppdraget att ta fram ett förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och berörda delar av generationsmålet. I uppdraget ingår att ta fram förslag till etappmål och förslag till åtgärder som behövs för att etappmålen ska kunna nås. Etappmålen ska konkretisera den nödvändiga samhällsomvandlingen som krävs för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska inte beskriva det miljö tillstånd som ska uppnås, eftersom detta redan är fastlagt i miljö kvalitetsmålet och dess preciseringar.

24 etappmål har sedan tidigare antagits av regeringen för utsläpp av växt-husgaser samt inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen och luftföroreningar. Förslag på etappmål finns också framtaget inom strategin för hållbar mark- och vattenanvändning, de är dock inte beslutade ännu. Flera av de redan beslutade samt föreslagna etappmålen har koppling till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och dess förutsättningar till måluppfyllelse.

### **Övergripande synpunkter och sammanfattning**

Många av de föreslagna åtgärderna under respektive etappmål innebär fortsatt utredning eller vägledning. Det är därför svårt att kvantifiera åtgärdernas effekter.

Länsstyrelsen är positiv till flertalet av de föreslagna etappmålen och åtgärderna som Boverket lägger fram i strategin för God bebyggd miljö.

Det finns dock några områden där vi anser att tillägg i form av etappmål eller åtgärder behöver göras för att vi ska nå en God bebyggd miljö. Dessa områden är:

- En utbyggnad av järnvägsnätet för gods- och persontransporter. Efterfrågan på det idag redan eftersatta järnvägsnätet är stort för både

gods- och persontransporter. En nationell- och regionalstrategi hade med fördel kunnat vara en åtgärd.

- Att angripa bullret vid källan blir allt viktigare. Ökat anslag för att dämpa bullret vid källan i stationära samhällen är en viktig åtgärd.

### **Synpunkter på de av Boverket föreslagna etappmålen och åtgärderna** **Etappmål 1**

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

#### Synpunkter på etappmålet

Etappmålet innehåller två bisatser som skiljer sig åt och gör målformuleringen komplicerad. Med fördel kan etappmålet delas upp i två olika etappmål.

#### Synpunkter på förslag till åtgärder för att vi ska nå etappmålet

1. Stärk kommunens planeringsberedskap
2. Utveckla översiktsplaneringens strategiska funktion
3. Utveckla regionala forum för samhällsplanering.
4. Utveckla nationellt ramverk för planeringen

#### *Kommunens planeringsberedskap*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden som innebär ekonomiskt stöd till kompetensutveckling för kommunerna, riktlinjer för bostadsförsörjning och transportinfrastruktur och markberedskap.

#### *Översiktsplanens strategiska funktion*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden som innebär operativa och genomförandeinriktade översiktsplaner.

#### *Regionala forum för samhällsplanering.*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att utveckla regionala forum för samhällsplanering. Länsstyrelsen bör ha en stor roll i forumet då organisationen besitter stor kunskap och erfarenheter av plan- och bygglagen (PBL), och miljöbalken (MB) samt mellankommunala frågor. Det är Länsstyrelsen som enligt plan- och bygglagen ska utöva tillsyn över länets kommuner inom fysisk planeringen. Det bör därför vara länsstyrelsen tillsammans med det regionala tillväxtansvariga organet som utvecklar det regionala forumet. Länsstyrelsen och det regionala tillväxtorganet står tillsammans för en bred samhällssyn, vilket är ytterst viktigt att bejaka i den regionala planeringen för att nå en hållbar samhällsplanering.

Länsstyrelsen ser ett behov av samordning med bostadsplaneringskommittens förslag om att lyfta den regionala planeringen.

Förslaget anger att medel ska avsättas för 2-3 pilotprojekt. Länsstyrelsen anser att fler pilotprojekt behövs genomföras. Behovet av att få fram goda exempel på organisation och tillvägagångssätt är mycket stort och förutsättningarna ser olika ut i olika län. EU finansiering inom bl.a. Urbactprogrammet skulle kunna undersökas för att finansiera denna åtgärd.

Bild 3, idéskiss för det regionala forumet för samhällsplanering saknar miljöaspekter t.ex. blomblad för vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för vattendistrikt och regionala åtgärdsprogram för grön infrastruktur.

Vid sidan av behovet av att utveckla regionala forum för samhällsplanering, finns ett behov för kommunerna att samverka med varandra i mindre sammanslutningar. Dels för att kunna behålla kompetenser dels för att kunna hitta lösningar på mellankommunala frågor. Det finns många goda exempel där kommuner med framgång samverkat mellan plankontoren som kan spridas. Vägledning för formalia vid arbete med gemensam översiktsplanering över kommungränserna kan med fördel tas fram.

#### *Nationellt ramverk för planeringen*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att utveckla ett nationellt ramverk för planering. Det är viktigt att den nationella strategin för den fysiska planeringen är mer konkret än den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft, detta för att den ska bli ett verkningsfullt redskap i arbetet med att nå en hållbar samhällsplanering.

#### *Etappmålets koppling till beslutade eller föreslagna etappmål och åtgärder i andra strategier som tagits fram för miljö kvalitetsmålen*

Miljömålsberedningen har tidigare föreslagit etappmål inom områden som är väsentliga för att nå en hållbar samhällsplanering. Det är etappmål som inom den fysiska planeringen avser att nå en ökad hänsyn till grön infrastruktur, brukningsvärd jordbruksmark samt klimatförändringarna. Åtgärder inom dessa etappmål är att se över och komplettera kommunernas planeringsunderlag, samt att se över de lagstadgade förutsättningarna för bevarande och skydd. Med dessa åtgärder på plats och de nu föreslagna åtgärderna inom etappmålet om planeringsberedskap, så ökar möjligheterna att nå en mer hållbar samhällsplanering. Det är dock svårt att se hur långt detta räcker, och om önskad miljöeffekt därmed kan nås. Även om riktlinjer och planeringsunderlag finns så följs de inte alltid, vilket gör det svårt att bedöma vilken miljöeffekt de föreslagna åtgärderna kan få för måluppfyllelsen. Behov av lagstiftning och ekonomiska incitament finns inom flera områden.

#### **Etappmål 2**

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

### Synpunkter på etappmålet

15 miljöavtal låter för lite för att ge den miljöeffekt som behövs för att målet ska kunna nås.

Etappmålet är mer formulerat som en åtgärd än ett etappmål. Flera av åtgärderna som listas under etappmålet har inte en tydlig koppling till etappmålet.

### Synpunkter på förslag till åtgärder för att vi ska nå etappmålet

1. Upprätta ett förslag till stadsmiljöprogram samt stadsmiljöavtal
2. Bättre beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller
3. Vägledning för tätortsnära natur och grönområden.
4. Planeringsunderlag för kulturmiljövärden i den byggda miljön
5. Utredning om störning och hälsopåverkan från buller

### *Stadsmiljöprogram och -avtal*

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att stadsmiljöprogrammen, som ska ligga till grund för avtalen, tar ett helhetsgrepp och innehåller ställningstaganden om t.ex. arkitektur, form och design för att åstadkomma hållbara och attraktiva livsmiljöer av god kvalitet. Programmen måste ta hela hållbarhetsbegreppet i beaktande och inte bara ta avstamp i transportfrågan.

Länsstyrelsen noterar att Trafikverket av regeringen redan har fått i uppdrag att ta fram ett förslag till ramverk för särskilda stadsmiljöavtal med fokus på hållbara transporter i städer. Detta arbete behöver samordnas med förslaget att ta fram ett stadsmiljöprogram. Länsstyrelsen är positiv till stadsmiljöavtal och anser att de behöver bli ett permanent inslag inom transportplaneringen. Det nu fyåriga anslaget på 2 miljarder kan vara ett sätt att stärka steg 1 och 2 i den så kallade fyrstegsprincipen. Men det behövs ytterligare resurser eftersom fyrstegsprincipen ska vara vägledande för den statliga infraplaneringen och också är utgångspunkten för det nya planeringssystemet med åtgärdsvalsstudier. Som jämförelse kan nämnas att i den nationella planen var 281 miljarder kronor avsatt för perioden 2014-2025 till utveckling av transportsystemet. Dessa medel kan inte användas för insatser i fyrstegsprincipens steg 1 och 2. Tidigare låg sådana åtgärder under Trafikverkets verksamhet, men 2011 tog regeringen bort sektorsansvaret från direktiven. Så Trafikverket har inte längre i uppgift att arbeta med generella påverkansåtgärder eller att ge ekonomiskt bidrag till påverkansåtgärder, något som bland annat diskuterats i RUS-rapporten om uppföljning av länstransportplaner.<sup>1</sup> Om stadsmiljöavtal och program ska få en avgörande effekt så behöver mer resurser tillföras.

Det är oklart om hållbara transportsystem så som godstrafik och citylogistik ingår i stadsmiljöavtalen. Om inte behövs åtgärder inom dessa områden.

### *Samhällsekonomiska modeller*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden. Det är viktigt att ekosystemtjänster ingår i de samhällsekonomiska modellerna.

---

<sup>1</sup><http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/rus/SiteCollectionDocuments/Stöd%20i%20åtgärdsarbetet/Transport/Rapport2.pdf>

#### *Tätortsnära natur och grönområden*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att ta fram vägledning för tätortsnära natur och grönområden. Det är ytterst viktigt att vägledningen kopplas till stadens ekosystemtjänster. Co/city har i sin vägledning *Stadens ekosystemtjänster* på ett bra sätt visat på hur samhällsplaneraren kan arbeta med begreppet i planeringsprocessen.<sup>2</sup>

Länsstyrelsen förutsätter att samordning och koppling sker med länsstyrelsens regleringsbrevsuppdrag om att ta fram regionala handlingsprogram för gröninfrastruktur. Vägledningen bör också anpassas så att den kan lyftas fram vid utformandet av stadsmiljöprogrammen.

Vid sidan av vägledningen anser Länsstyrelsen att det finns ett behov av att ta fram ett nyckeltal för hur mycket natur- och grönområde en tätort bör ha i förhållande till sin befolkning samt hur nära områdena behöver vara befolkningen.

Denna åtgärd passar bättre in under etappmål 1, del 1 som berör planeringsberedskap.

#### *Kulturmiljövärden*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att se över planeringsunderlagen för kulturmiljövärden i den byggda miljön. Även kommunerna har viktiga kunskaps- och planeringsunderlag som i många fall har tagits fram med hjälp av läns- och stadsmuseer. Kommunernas underlag är viktiga komplement till Länsstyrelsens underlag, men de är ofta föråldrade. Det är därför angeläget att både länsstyrelserna och kommunerna ser över kunskapsunderlagen och uppdaterar dessa.

Denna åtgärd passar bättre in under etappmål 1, del 1 som berör planeringsberedskap.

#### *Buller*

Åtgärden anger att en utredning om störning och hälsopåverkan från buller ska genomföras av styrgruppen för myndigheternas bullersamordning. Länsstyrelsen är tveksam till behovet av åtgärden. Kunskapen om att buller påverkar oss negativt är redan känt. Insatser bör istället läggas på att dämpa de idag bullerutsatta områdena och att planera för att undvika höga bullernivåer. Goda exempel behöver spridas om planering för att skapa goda ljudmiljöer genom att tänka multidisciplinärt. Systemtänkande, sociala strukturer, absorption, bebyggelsestruktur, byggnasutformning, trafikarbete, gröntak är exempel på områden som måste samverka. Länsstyrelsen föreslår därav en åtgärd där goda exempel tas fram och sprids. Det är viktigt att forskningen är med i denna åtgärd.

---

<sup>2</sup>[http://stockholmroyalseaport.com/files/2014/1528/1406/Ekosystemtjnstjer\\_i\\_stadsplanering\\_-\\_en\\_vgledning.pdf](http://stockholmroyalseaport.com/files/2014/1528/1406/Ekosystemtjnstjer_i_stadsplanering_-_en_vgledning.pdf)

En annan viktig åtgärd inom buller är att dämpa bullret vid källan. Möjligheten att ge ökat ekonomiskt stöd till att dämpa bullret vid källan i framför allt de befintliga och planerade stationära samhällena behöver ses över. En annan åtgärd som bör utredas är om det kan, likt Riksdagen gjort för luftföroreningar inom miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*, sättas en lågrisknivå för buller. För *Frisk luft* används lågrisknivåer istället för miljö kvalitetsnormerna som visar på högsta tolererbara nivån för luftföroreningar som människan tål att utsättas för. Frågan aktualiseras bland annat av att riktvärden för trafikbuller och industrier höjs i förordning och vägledning. Detta trots att det finns alltmer forskning som visar hur människor störs och drabbas fysiskt av buller.

Med fördel kan också etappmål tas fram för ljudmiljön inomhus för skolor. Något som efterfrågas av flera kommuner.

### Etappmål 3

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

#### Synpunkter på etappmålet

Etappmålet kan med fördel ändras till - *Persontransportresandet i tätorter ska i högre utsträckning ske med kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken minskar. År 2020 ska personbilstrafiken i tätorter ha minskat med 10 procent jämfört med 2014.*

Länsstyrelsen är positiv till etappmålet men anser att 10 procent kan vara en för låg ambitionsnivå i vissa tätorter. Det är dock otydligt hur begreppet tätort definieras i detta sammanhang. Förutsättningarna att nå målet är stora i större orter och i tätbebyggda områden där det finns bostäder, service och arbetsplatser inom gång- och cykelavstånd och en fungerande kollektivtrafik. I mindre tätorter i landsbygds- och glesbygdsområden med ett begränsat utbud av arbetsplatser och service, och i områden där orter ligger glest kan det vara svårt att undvika bilresor.

#### Synpunkter på förslag till åtgärder för att vi ska nå etappmålet

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

#### *Planeringsdirektiv till Trafikverket*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att Trafikverket får ett ändrat planeringsdirektiv. Det är viktigt att säkerställa att transportplaneringen utgår från en målstyrning som tar hänsyn till det transportpolitiska hänsynsmål och ett hållbart transportsystem. Vidare behöver det säkerställas att miljöbalken

följs i kommande nationella och regionala transportplaner. Länsplaneupprät-  
taren bör också få ett ändrat planeringsdirektiv.

#### *Gång-, cykel- och kollektivtrafik*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att gång-, cykel- och kollektivtrafik ska  
vara normgivande i planeringen, men önskar mer konkreta insatser för att  
åstadkomma detta. Länsstyrelsen vill bl.a. peka på att det behövs åtgärder  
som främjar eldrivna packcyklar och elcyklar. Det skulle bidra till de flesta  
preciseringar för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* samt även bidra till  
miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *Begränsad klimatpåverkan*. Erfarenheter  
från EU-projektet Cyclelogistics kan vara en viktig utgångspunkt i detta  
arbete.

Strategin beskriver på ett bra sätt de olika förutsättningar som råder för  
landsbygden, tätorten och staden när det gäller förutsättningarna för att  
gång-, cykel- respektive kollektivtrafiken ska kunna vara normgivande.  
Flera kommuner vill bygga stationsnära för att uppnå en planering där gång,  
cykel- och kollektivtrafik är normgivande. Utmaningarna är buller, riskfrå-  
gor och i viss mån luftkvalitet (om det ej är spårbunden trafik). Trafikver-  
kets planeringsdirektiv bör i högre grad omfattas av ett samhällsplanerings-  
perspektiv där de aktivt är med och planerar för de skydd för risker och bul-  
ler som krävs för att skapa stationära samhällen. Stationssamhällenas viktiga  
roll bör lyftas fram mer i strategin för *God bebyggd miljö* samt hur staten  
kan hjälpa till med skydd mot buller och risker i dessa strategiskt viktiga  
lägen för en hållbar utveckling.

#### *Fristående cykelvägar*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden.

#### *Parkeringsstrategier*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden.

#### *Beskattningsplanering av parkeringsplatser*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att utreda lämpligheten i, och förutsätt-  
ningarna för att kunna beskatta privata parkeringsplatser.

### **Etappmål 4**

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

#### Synpunkter på etappmålet

Etappmålet är inte konkret och för likt en precisering. Första bisatsen skulle  
kunna tas bort.

#### Synpunkter på förslag till åtgärder för att vi ska nå etappmålet

1. Uppföljning av statusen på det svenska byggnadsbeståndet
2. Strategi för hållbara byggnader
3. Beredskap för ändrade klimatförhållanden

4. Upphandling för minskad miljöbelastning
5. Översyn av kemikaliekraven för byggprodukter
6. Statsbidrag för renovering av skollokaler

#### *Statusen på det svenska byggnadsbeståndet*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden att följa statusen för byggnadsbeståndet. Först när det finns en bild av problemen kopplade till fukt och mögel, buller, kemiska ämnen samt luftkvaliteten inomhus och byggnaders energianvändning, vet vi hur behovet av insatser ser ut, hur befintliga styrmedel fungerar och vilka styrmedel som kan komma att behövas.

Länsstyrelsen anser dock att 100 fastigheter är ett för litet underlag för att kunna avgöra statusen för det svenska byggnadsbeståndet.

#### *Strategi för hållbara byggnader*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden. Viktigt att byggreglerna blir konkreta. Kunskapen om hur man sparar energi på ett sätt som inte skadar kulturvärdena behöver förbättras.

#### *Beredskap för ändrade klimatförhållanden*

Åtgärden berör utredning av hur byggnader påverkas och om byggregler behöver förändras, även retroaktivt för befintlig bebyggelse. Länsstyrelsen är positiv till åtgärden. Åtgärden är ett bra komplement till det föreslagna etappmålet om klimatanpassning i SOU 2014:50.

#### *Upphandling för minskad miljöbelastning*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden.

#### *Översyn av kemikaliekraven för byggprodukter*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden.

#### *Statsbidrag för renovering av skollokaler*

Länsstyrelsen är positiv till åtgärden. Åtgärden bör även innefatta förskolor. Det är svårt att avgöra hur långt 900 miljoner för 2015-2018 räcker då det i strategin inte anges hur behovet ser ut idag. Men även om anslaget skulle visa sig vara lägre än behovet så bidrar statsbidraget till att väcka denna viktiga samhällsfråga ute i kommunerna.

#### *Etappmålet koppling till beslutade eller föreslagna etappmål och åtgärder i andra strategier som tagits fram för miljö kvalitetsmålen*

Regeringen har sedan tidigare fastställt två etappmål för att öka resurshushållningen på avfallsområdet:

- Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan
- Ökad resurshushållning i byggsektorn

Föreslaget etappmål och åtgärder utgör ett bra komplement till de tidigare beslutade etappmålen och åtgärderna.



### **Synpunkter på konsekvensbedömningen av strategin**

Eftersom många av åtgärdsförslagen innebär ytterligare utredningar är det svårt att se vilka konsekvenser de kan få och i vilken omfattning strategin bidrar till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås.

### **Övriga synpunkter**

För de av regeringen tidigare beslutade etappmålen finns en struktur där man använts sig av rubriker för etappmålen, vilket frångåtts i Boverkets förslag till strategin för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Länsstyrelsen anser att etappmålen för *God bebyggd miljö* bör följa tidigare beslutad struktur för etappmålen och få rubriker t.ex. Stärkt planeringsberedskap och Forum för samverkan.

Länsstyrelsen ser fram emot att vara med i processen kring framtagande av förslag till etappmål och åtgärder inom området energi- och resurshushållning.

### **Beredning**

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av planhandläggare Johanna Severinsson och t f enhetschefen för samhällsbyggnad Helena Carling. I den slutliga handläggningen har även naturvårdshandläggare Peter Wirdenäs, länsmiljöingenjör Kerstin Harvenberg, miljöskyddshandläggare Birgit Nielsen, kulturmiljöhandläggare Eva Björkman och bostadshandläggare Göran Carlsson deltagit. I handläggningen i övrigt har avdelningschef för samhällsavdelningen Christer Abrahamsson deltagit.

Lisbeth Schultze

Johanna Severinsson

Kopia till  
[petter.dahlin@regeringskansliet.se](mailto:petter.dahlin@regeringskansliet.se)

Länsstyrelsen/  
Miljöskyddsavdelningen, Birgit Nielsen, Kerstin Harvenberg  
Naturvårdsavdelningen, Peter Wirdenäs  
Samhällsavdelningen, Eva Björkman  
Samhällsavdelningen, Göran Carlsson