

Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

Boverkets förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö (M2014/2798/Mm)

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, lämnar här sina synpunkter på Miljö- och energidepartementet remiss "Boverkets förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet".

VTI anser att bullerfrågan är av stor vikt för miljömålet God Bebyggd miljö och bör hanteras i denna utredning trots den pågående bullersamordningen.

VTI anser att även de områden som har egna miljömål bör ingå i God Bebyggd Miljö eftersom intentionen i miljömålet är att hantera den bebyggda miljön som en helhet.

VTI anser att en tydlig definition av tätortstrafik bör finnas i utredningen, samt att strategin förtydligas för tätortstrafik respektive långväga transporter.

VTI anser att det saknas systematisk kunskap om hur s.k. informella styrmedel kan användas för att uppnå effektiv styrning, vilka de konkreta erfarenheter är, och vilka förutsättningar som måste finnas för att de ska bli framgångsrika. Här rekommenderas ytterligare forskning.

VTI anser att resultaten av stadsmiljöavtalen bör beskrivas som osäker, då kunskapen om hur dessa kommer att påverka fortfarande är begränsad.

VTI saknar begreppen "walkability" och "bikeability".

VTI välkomnar att utredningen föreslår ett uppdrag att utveckla de beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller som syftar till att kunna bedöma alla de effekter som resultatet av ett projekt eller en plan innebär.

VTI vill peka på vikten av att integrera samhällsekonomiska bedömningar även i strategiska analyser såsom kostnadseffektiviteten i de föreslagna utredningarna.

VTI vill också peka på att det för många miljöeffekter saknas effektsamband och värderingar. Detta bör föranleda försiktighet med slutsatser om åtgärder för att påverka dessa miljöeffekter. Och det behövs mer forskning inom bakomliggande områden, tex hur buller och olika typer av luftkvalitet påverkar hälsan och hur trängsel i transportsystemet påverkar invånarna.

VTI ser positivt på att Boverket föreslås utforma en vägledning för kommunernas arbete med tätortsnära natur och grönområden i staden.

VTI förordar ett byte av namnet insatsområde Energi- och resurshushållning till insatsområde Resurshushållning.

VTI ser positivt på strategin, men har ett antal invändningar ang. brister främst i avsaknaden av referenser till de studier som grundläggande antaganden baseras på. VTI anser också att bullerproblematik

ken bör vara en lämplig grund för nya styrmedel, trots att utredningen om bullernivåer pågår. Även luftkvaliteten borde behandlas här, t.ex. genom ett fokus på exponering istället för miljö kvalitetsmålet Frisk lufts fokus på halter i luften.

Allmänt

Utredningen baseras på redan föreslagna, men ej beslutade, etappmål, utan att reflektera över vad som kan ske om dessa etappmål inte beslutas. Här bör en beredskap finnas för alternativa händelseförlopp. Man studerar inte de sakområden där utredningen bedömer att tillräckliga etappmål redan finns, eller är föreslagna.

Utredningen har begränsats till att i flera fall inte hantera frågor som behandlas i andra miljömål, såsom miljömålet Frisk Luft, samtidigt som miljömålet Begränsad Klimatpåverkan ingår i denna strategi. Buller, som är en annan viktig del av miljömålet, och som endast behandlas inom just miljömålet God Bebyggd Miljö och därför bör ingå i utredningen, har inte behandlats alls på grund av en annan pågående utredning.

I förslaget till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö står att en översyn av nivåer för störning och hälsopåverkan från buller bör göras inom den pågående nationella bullersamordningen. Detta är onekligen viktigt, men eftersom det tidigare konstaterats att antalet individer som påverkas negativt av buller ökar, oavsett om det gäller störning eller hälsopåverkan, borde också åtgärder för att minska bullerexponeringen, oavsett absolut nivå, ingå som ett etappmål. På samma sätt som att ett etappmål föreslås där ökningen i persontransportresandet ska ske med kollektivtrafik, så kan man formulera etappmål där bebyggelse-, infrastruktur- och trafikplanering skall ske så att ingen ökad exponering för buller sker. Överflyttning till kollektivtrafik och cykling, sänkning av hastigheter och omledning av trafik är exempel på åtgärder som kan gynna bullersituationen och som kan kombineras med mer riktade bullerdämpande åtgärder. VTI anser att bullerfrågan är av stor vikt för miljömålet God Bebyggd miljö och bör således hanteras ingående i denna utredning.

Inom miljömålet Frisk Luft har fokus främst legat på miljö kvalitetsnormer och emissioner, medan man inom miljömålet God Bebyggd Miljö skulle kunna lägga fokus mer på minskad exponering för förorenad luft hos befolkningen i den bebyggda miljön, där stadsplanering och andra åtgärder kan påverka exponeringen stort. VTI anser att även de områden som har egna miljömål bör ingå i God Bebyggd Miljö i och med att intentionen i miljömålet är att hantera den bebyggda miljön som en helhet.

Ökningen av persontransporter i tätorter ska enligt utredningen ske med kollektivtrafik, cykel och gång, så att biltrafiken kan minska. År 2020 ska personbilstrafiken i tätorter ha minskat med 10 procent jämfört med 2014. Båda dessa slutsatser är helt beroende av definitionen av tätort, som enligt SCB är ett tätbebyggt område med minst 200 invånare, där avståndet mellan husen är mindre än 200 meter samt där andelen fritidsfastigheter understiger 50%. Om denna definition används är många av dessa tätorter således mycket små och VTI ifrågasätter om det har utretts inom detta arbete huruvida passerande personbilstrafik ska minska med 10 % även i dessa tätorter. VTI anser att en tydlig definition av skillnader mellan tätortstrafik och långväga transporter bör ingå i utredningen samt att en strategi för olika hantering av dessa typer av trafik bör ingå i målet med minskad tätortstrafik.

Allmänt sett så utgör dokumentet en plädering för ökade ambitioner på miljöområdet. Det kan ingen vara emot. Däremot kan krav på miljöanpassning utan hänsyn till vad de ger i nytta eller vad de kostar ifrågasättas. I en situation med allt mer pressade krav på offentliga budgetar blir det allt viktigare att göra rätt saker. Sådana beslut kan ofta vägledas av uppskattningar samhällsekonomiska kostnader och nyttor.

Delar av rapporten:**Förslag till insatsområde hållbar samhällsplanering**

De förslag till åtgärder som ska stödja etappmålet är på många sätt bra. Det behövs ett nationellt ramverk för planeringen eller en nationell stadsbyggnadspolitik, liksom regionala fora, mer strategiska översiktsplaner m.m. Åtgärdsförslagen bygger upp planberedskapen, men det är tveksamt om de åtgärder som föreslås faktiskt kommer att vara tillräckliga för att nå målet en God bebyggd miljö. Åtgärderna handlar om kunskapsuppbyggnad, vägledning och riktlinjer m.m. De passar därmed för det föreslagna etappmålet och är i linje med hur statens styrning på området brukar ske, men rapporten saknar en diskussion om åtgärdsförslagets bidrag till måluppfyllnad i ett vidare perspektiv. Det är inte möjligt att, som det beskrivs i inledningskapitlet, kvantifiera åtgärdernas effekter. Men det är möjligt att underbygga valet av dem, och att sätta valet i relation till skälen att hittills planerade eller beslutade styrmedel inte har varit tillräckliga för att nå miljökvalitetsmålet.

Utmaningarna illustreras väl av ambitionerna att få till stånd hållbara transportsystem. För att skapa dessa krävs att en rad åtgärder som gynnar kollektivtrafik, gång-, och cykel genomförs. Även om goda exempel finns så byggs i många fall städer och transportsystem ofta vidare med bilen som norm. De grundläggande mekanismerna bakom detta kommer föreslagna åtgärder inte att ha kraft att påverka, då man inte har analyserat skälet till att åtgärderna inte genomförs. Boverket bör därför motivera åtgärderna på ett grundligare och mer övertygande sätt, och gärna med grund i forskningen om trafik- och bebyggelseplanering, samt miljökonsekvenser och samhällsekonomi.

Den offentliga förvaltningen anses i motiveringen av insatsområdet ha goda möjligheter att styra samhällsutvecklingen genom planering. Boverket har i detta avseende en tydlig tilltro till planeringens möjligheter att styra. Det vore önskvärt att förslagen i större utsträckning tog avstamp i planeringsforskningen. Åtgärden regionala fora kan användas för att illustrera båda denna synpunkt. Planeringen formas i växande utsträckning i förhandlingar och samarbeten i nätverk, mellan statliga aktörer, andra offentliga organ samt med privata aktörer såsom företag och civilsamhällets organisationer. Med ett bredare inflytande över samhällsplaneringen uppstår ett behov av samverkan, vilket i Sverige kan exemplifieras av den samhällsplanering som sker i skärningspunkten mellan regional och kommunal planering. Med ”rådslagsprocesser” och ”strukturbildsarbeten” (och eventuellt Regionala fora) om den långsiktiga fysiska utvecklingen för bebyggelse och trafik försöker Regionala kollektivtrafikmyndigheter, regionala självstyrelseorgan eller kommunalförbund att styra trafik- och bebyggelseplaneringen utan formellt tvingande överenskommelser.

VTI anser att trots det växande antalet försök att styra genom vad som kan benämnas informella styrmedel saknas systematisk kunskap om hur dessa styrmedel kan användas för att uppnå effektiv styrning, vilka de konkreta erfarenheter är, och vilka förutsättningar som måste finnas för att de ska bli framgångsrika. Här rekommenderas ytterligare forskning.

Förslag till insatsområde inom bebyggelsestruktur och transporter

Man har stora förväntningar på införandet av stadsmiljöavtal, trots att man i dagsläget inte har redovisat hur dessa kommer att utformas. Detta gör att det är svårt att ta ställning till om detta är en god väg att gå. Den information om stadsmiljöavtalen som VTI har haft tillgång till är ”Regeringsuppdrag om stadsmiljöavtal, Trafikverket 2015:047”, som är en delrapport där Trafikverket kommer med förslag om vilka typer av projekt man ser kan finansieras inom stadsmiljöavtalens första del. Det är en tidig delrapport, och man anger att vissa slutsatser kan komma att förändras under arbetets gång. De motprestationer som föreslås i rapporten är osäkra och det är oklart om de motprestationer som krävs verk-

ligen leder till en bättre bebyggd miljö, samt att de är samhällsekonomiskt lönsamma. Detta gör att VTI rekommenderar att man tillsvidare bör begränsa förväntningarna på resultatet av stadsmiljöavtalen.

VTI saknar begreppen ”walkability” och ”bikeability”. Att tillåta gång- och cykeltransport i områden där motortransport är begränsad kan ge stora förbättringar av befolkningsexponeringen för luftföroreningar och buller. Ett exempel är innergårdar som kan göras tillgängliga för genomfartspromenader.

Bättre beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller:

Samhällsekonomiska kalkyler tillämpas i stor utsträckning för infrastrukturinvesteringar och i begränsad omfattning för miljöåtgärder. Det är VTI:s bedömning att potential finns för att utvidga tillämpningsområdet. Detta är av särskild vikt för komplexa miljömål som t.ex. God Bebyggd Miljö. Samtidigt saknas effektsamband och värderingar för många miljöeffekter, vilket begränsar möjligheten att göra kalkyler. Endast någorlunda säkra effektsamband och kalkylvärden bör ingå i kalkyler, vilket gör att många miljöeffekter i dagsläget inte kan ingå i den samhällsekonomiska kalkylen. Detta utesluter dock inte att mer överslagsmässiga bedömningar kan ha en roll att spela så länge det tydligt anges att det rör sig om sådana bedömningar, och att den samhällsekonomiska bedömningen kompletteras med de miljöeffekter och annat som inte ingår i bedömningen.

Utredningen föreslår att Boverket, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet bör ges i uppdrag att ta fram beslutsunderlag och samhällsekonomiska modeller som syftar till att kunna bedöma alla de samhällsvärden som resultatet av ett projekt eller en plan innebär.

VTI välkomnar detta förslag. Samtidigt vill vi peka på vikten av att integrera samhällsekonomiska bedömningar även i strategiska analyser, samt att det i många fall saknas effektsamband där kostnaden inte kan knytas till en viss aktivitet och således inte ingår i analysen. Vissa effekter kommer inom överskådlig tid därför att behöva bedömas utanför den samhällsekonomiska analysen.

Vägledning för tätortsnära natur och grönområden:

VTI ser positivt på att Boverket föreslås utforma en vägledning för kommunernas arbete med tätortsnära natur och grönområden i staden, och i texten framgår att Boverket ser att grönområde och annan grönstruktur i staden är viktig, men komplex i sin utformning. Dock kan vissa kunskapsluckor skönjas, samtidigt som det bör påpekas att det idag finns många olika rekommendationer som används ute i kommunerna, vilka man bör ta tillvara.

Utredningen genomsyras av en positiv inställning till gång och cykel, vilket i sig är lovvärt, det kan dock inte kombineras med tillgänglighet för alla, i och med att en ansenlig del av befolkningen kan ha svårigheter att använda gång och cykel för alla resebehov.

Förslag till insatsområde inom nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse

Inom området Beredskap för ändrade klimatförhållanden har man endast inkluderat extremväder, men inte de mer långsiktiga förändringarna såsom varmare och sannolikt våtare klimat (ökad risk för nedbrytningsprocesser och skadedjur).

Det är bra att skollokaler ska förbättras, men det finns många andra lokaler och bostäder som behöver samma sak. Hur hanteras detta? Avseende skollokaler finns också ett ökat behov av att studera utomhusmiljön med tex frisk luft och buller, i och med att eleverna spenderar mer tid utomhus än vuxna.

Förslag till insatsområde energi- och resurshushållning (VTI ser hellre namnet: Förslag till insatsområde resurshushållning)

Inom detta område har man lyft ut dricksvatten som den resurs som inte hanteras i andra etappmål. VTI ser fler områden där resurshushållning är av stor vikt.

VTI ser positivt på strategin, men har ett antal invändningar ang. brister främst i avsaknaden av referenser till de studier som grundläggande antaganden baseras på. VTI anser också att bullerproblematiken bör vara en lämplig grund för nya styrmedel, trots att utredningen om bullernivåer pågår. Även luftkvaliteten borde behandlas här, tex genom ett fokus på exponering istället för miljökvalitetsmålet Frisk lufts fokus på halter i luften.

I detta ärende har generaldirektör Jonas Bjelfvenstam beslutat. Remissvaret har beretts av forskarna Roger Pyddoke inom samhällsekonomi, Anders Genell inom buller, Lennart Folkesson, samt Robert Hrelja inom samhällsplanering, samt forskare Sara Janhäll som har varit föredragande.

För VTI

Jonas Bjelfvenstam