

Fysisk planering
arena för samspel:
miljömål
miljökvalitetsnormer
indikatorer
konsekvensanalyser

Förord

På uppdrag av projektet Samhällsplanering med miljömål i Sverige, SAMS, där Boverket och Naturvårdsverket bl.a. utvecklar indikatorer som hjälpmedel, har jag teoretiserat om samspelet mellan fysisk planering, miljömål, miljö kvalitetsnormer, indikatorer och konsekvensanalyser. Några exempel illustrerar utmaningar och möjligheter.

Syftet är att ge underlag till fortsatta diskussioner mellan planerare och experter på olika slags miljöfrågor, så att dessa fem redskap ska fungera bättre tillsammans i arbetet för hållbarhet. Området är komplicerat och det ges rika möjligheter att begå fel. Ofta är det dessutom inte helt klart vad som är rätt. Jag har därför gett mig in i denna beskrivning medveten om att det finns många andra tolkningar. Men jag är nöjd om mina resonemang väcker diskussion, för då utvecklas redskapen. Dessutom har jag haft oerhört roligt medan jag skrivit – det är stimulerande ämnen!

Jag har utifrån regler, förarbeten och litteratur om frågorna fått en teoretisk bakgrund och sammanställer korta slutsatser för redskapen. Litteraturlistan tar upp material jag använt. Diskussioner jag deltagit i under utbildningen av miljöbalkslärare, under Plan- och byggdagarna och andra kurser under förra året har gett mig ymniga exempel på olika sätt att uppfatta samspelet. Några faktiska exempel på planer som hanterat normer finns med, men inte någon tillämpning av indikatorer.

Rapporten är upplagd så att jag försökt byta perspektiv för redskapen. Fysisk planering är basen för samspelet och inleder därmed, med inriktningen att beskriva övriga redskap utifrån spelreglerna för den arenan. Sedan byter jag perspektiv och utgår från miljömålen, för att se vilken nytta målen har av planering, normer, indikatorer och konsekvensanalyser. Därefter följer normperspektivet och slutligen konsekvensanalyserna. Indikatorerna har jag försökt ta med som en röd tråd genom det hela. Detta innebär att slutsatserna i varje avsnitt har likheter, men den negativa följden av upprepningar har jag bedömt liten jämfört med nyttan att få ett redskap beskrivet samlat.

Jag undviker förkortningar, men i citat av regler syftar MB på miljöbalken och PBL på plan- och bygglagen. Det är den nu gällande lydelsen jag använt. Ordet miljömål använder jag för att hänvisa till såväl de tre övergripande, de 13 miljö kvalitetsmålen som riktlinjerna för god miljö.

Nättraby den 2 februari 2000

Peggy Lerman

Lagtolken PL AB
Kråkvägen 17
370 24 NÄTTRABY
0455 – 49 998 (tel & fax)
0709 20 91 20 (mobil)
peggy@lagtolken.se
www.lagtolken.se

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	5
2. TEORI OCH PROBLEMFÖRMULERING	7
2.1 INTRODUKTION TILL SAMBANDEN	7
2.2 FYSISK PLANERING – EN ARENA FÖR MÅNGA!	8
2.2.1 PLANERING SOM BESLUTSREDSKAP	8
Bebyggelseplanering och sektorsplanering	8
God markanvändning	8
Översiktsplanen når alla beslutsfattare	8
Andra mål än miljö	9
Begränsningar i styrfunktionen	9
2.2.2 FORMELLA UTGÅNGSPUNKTER FÖR ATT FÅ SAMSPELA MED FYSISK PLANERING	9
Portalerna i PBL visar bredden	9
Samband med utgångspunkt i portalerna i PBL	10
Hushållningsregler med krav på hänsyn till allmänna intressen	10
Samband för att beskriva inverkan på hushållningsintressen	12
Hushållningsregler med bedömningsgrunder	12
Samband för att bedöma god hushållning	13
Portalen i MB styr tolkningen av hushållningsbestämmelserna	13
Samband för att tillämpa portalen i miljöbalken	14
2.3 MILJÖMÅL – EN INGÅNG FÖR INDIKATORER I PLANERINGEN?	14
2.3.1 FORMELLA STÖD FÖR ATT STYRA MED PLANERINGEN	15
Regler och förarbeten	15
Kommunal frihet och personliga värderingar	15
Samband att utveckla för att nå miljömålen	17
2.3.2 SAMORDNING OCH REGLERING GENOM PLANERINGEN	18
Samordning styr i sig	18
Allt styrs inte av planer	18
Exempel på planfrågor	18
2.3.3 KUNSKAPSUTVECKLING GENOM PLANERINGEN	19
Decentralisera utvecklingen av målen	20
Geografisk anpassning på det lokala planet	20
Samverkan i arbetet	20
Översiktsplanen som informationskälla	21
En metodansats	21
2.3.4 INDIKATORER FÖR UPPFÖLJNING	22
2.4 MILJÖKVALITETS NORMER – UNDVIK DEM GENOM FYSISK PLANERING!	23
2.4.1 FORMELLA UTGÅNGSPUNKTER	23
Grundläggande regel	23
Exempel på norm	24
Normen som stoppregel	24
Åtgärdsprogram	26
2.4.2 STYRMEDEL FÖR BARA NÅGRA MILJÖMÅL	26
Begränsad definition av hälsa och miljö just för normerna?	27

Omätbara mål får ringa stöd?	27
Normerna kan slå ut omätbara värden	27
Teoretisk konflikt med riksintressen?	28
Normerna ökar behovet av förutseende planering	28
2.4.3 FYSISK PLANERING FÖR NORMER	28
Planer kan redovisa fakta om normerna	29
Planeringen utvecklar kunskap om normerna	29
2.4.4 IKRAFTTRÄDANDETS PROBLEM FÖR DETALJPLANERINGEN	30
Tänk alltid på normer – nya som gamla – i planeringsarbetet	31
2.4.5 INDIKATORER SOM BEVISMEDEL I PLANERINGEN	31
2.5 KONSEKVENSANALYSER – EFTERTANKE FÖRE MED PLANERINGEN!	32
2.5.1 ANALYSER AV OLIKA SLAG - VAR OCH EN MED SINA REGLER	32
2.5.2 MÅL OCH NORMER I KONSEKVENSANALYSER	32
Arbetet med konsekvensanalyser får efterlängtad metodstöd	32
2.5.3 INDIKATORER I KONSEKVENSANALYSER	33
Indikatorer för miljön men också annat	33
Rättvis bedömning över landet – indikatorer som styrmedel?	34
3. ERFARENHETER OCH MÖJLIGHETER	35
3.1 LÄGET PÅ OSTKUSTEN	35
3.2 LÄGET PÅ VÄSTKUSTEN	36
Spridda kommentarer	36
Länsstyrelseinitiativ att få in normerna brett i planering	37
Förslag till översiktsplan för Härryda kommun, 1999	37
Förslag till översiktsplan för Lerums kommun, 1999	38
MKB för detaljplan, Lillgården, Lerums kommun	39
Antagandehandling för detaljplan för Öslanda, Lerums kommun	40
Ändring av detaljplan, Alingsås kommun	40
3.3 AVSLUTANDE KOMMENTARER OM ERFARENHETERNA	41
BILAGA - LITTERATURLISTA	42

1. Sammanfattande slutsatser

Det finns starkt politiskt stöd för att arbeta med samspel mellan de fem redskap rapporten handlar om – fysisk planering, miljömål, miljö kvalitetsnormer, konsekvensanalyser och indikatorer.

Eftersom redskapen hänger samman och behöver användas kompletterande, behöver vi alla bli mera förtrogna med varandras redskap. Den kanske uttjatade slutsatsen om samarbete över kompetens- och sektorsgränserna är enligt min mening fortfarande högaktuell.

Bredden av frågor i planeringen ställer särskilda krav på metodstöd och alternativgenerering – det är svårt med många bollar i luften! Det behövs konkreta metodredskap som konsekvensanalyser och indikatorer. Men dessa måste fungera för olika slags frågor eller i vart fall ge resultat som är jämförbara för olika frågeställningar. Annars blir planeringen halt, med en fråga i taget som tar över.

Översiktsplanens uppgift att med tolkningsföreträde visa vad som är god markanvändning tillför kommunen en viktig beslutsfunktion; att samordna ett stort antal beslutsfattare utanför kommunerna. Men översiktsplaner passar inte för allting. För att hålla den vid liv bör den användas bara för sådant den är bäst på – att tydliggöra geografiska samband, strukturer och övergripande lokaliseringsfrågor. Indikatorer för planeringens konsekvensanalyser bör i första hand utvecklas för detta slag av frågor.

Miljömålen kan både stödja planeringen som metodhjälpmedel och dra nytta av planeringen för att nå sitt genomförande. Men den kommunala friheten att göra "dåliga" planer, så länge de inte är lagstridiga, kan minska värdet som styrmedel. Givetvis är denna "frihet" hårt bunden av ekonomiska realiteter. En förutsättning för att miljömålen alls ska kunna fungera i planeringen är att de beror av det slags markanvändning som planeringen kan styra och att målen går att konkretiseras i ett lokalt perspektiv. Indikatorer för att utvärdera planernas följder bör primärt handla om nyckelfrågor för att nå målen.

Miljö kvalitetsnormer är utformade med projektprövning i bakhuvudet. Planeringen, som kan avstyra och medge men inte fullfölja, är inte lika passande för normerna och det skapar särskilda problem. Givetvis får inte planeringen medverka till sådana tillstånd att det blir ohälsosamt; planeringen ska sträva efter goda mål och inte dåliga. Men poängen med planeringen i förhållande till normer borde snarare vara att nyttja planeringens potential att skapa beredskap, så att låsningar undviks. Det vore mycket värdefullt om planeringen kunde förutse situationer där normerna – om deras stopp behöver lösas ut – kan leda till oönskad skada på andra miljöintressen eller av andra skäl leda till samlat mindre goda lösningar. Indikatorer som planeringsredskap behöver därför väljas med tanke på normerna; vad som påverkar dem och vad planeringen kan styra.

Konsekvensanalyser i planeringen och för projekt är kittet som håller ihop småbitarna av förändringsfrågor, mål och normer. Alternativen ska vara tänkvärda snarare än tänkbara. Följderna ska beskrivas så de leder till insikt snarare än åsikt. Indikatorer för frågor som typiskt sett kan vara betydande underlättar starten av ar-

betet. Indikatorer som bygger på erfarenheter förenklar arbetet utan att minska beslutsunderlagets trovärdighet. Indikatorer som kan beskriva omätbara värden jämnar ut kampen med decimalerna.

Erfarenheterna visar att det faktiskt är en god början att börja diskutera frågorna, vars nytta inte ska underskattas. På så sätt är även omöjliga mål och otillämpbara normer värdefulla. Men nyttan växer förstås oerhört om det finns planeringsrelevant kunskap. Redskapens funktion att, stödja det dagliga praktiska beslutsfattandet, får absolut inte glömmas bort i myndigheternas stora arbete med mål, normer, konsekvensanalyser och indikatorer.

2. Teori och problemformulering

Vilka är de centrala kopplingarna mellan miljö kvalitetsnormer, konsekvensanalyser och indikatorer, utifrån den fysiska planeringens perspektiv och i ljuset av svenska miljömål? Vad gäller formellt? Vilka förväntningar finns på redskapen? Vilka problem kan vi stöta på i tillämpningen? Hur kan man då komma vidare?

Detta är frågor jag nu ska försöka resonera kring, i syfte att inspirera till diskussioner mellan planerare och experter inom olika miljöområden.

2.1 Introduktion till sambanden

Detta är en mycket kort beskrivning av de fem företeelser som rapporten handlar om, som uppvärmning inför de kommande fördjupningarna i kapitlet:

- miljö kvalitetsnormer sätter en mätbar gräns för hur dålig miljö det får lov att vara,
- miljömål visar vad vi behöver prioritera för att få långsiktigt god miljö,
- konsekvensanalyser visar följderna av olika alternativ innan vi bestämmer oss,
- indikatorer ger signaler om hur det kan bli och underlättar därmed förutsägelse-erna av konsekvenser, och
- fysisk planering bedömer var "markbundna" aktiviteter bör ske i vårt land.

Mycket kan sägas och har också redan sagts om dessa ämnen. Jag begränsar mig till det jag bedömer nödvändigt för att vi ska komma vidare i arbetet med dem, så de blir allt bättre och mera samspelta redskap för hållbarhet. Jag inriktar mig därmed på sambanden och kopplingarna mellan redskapen.

Vad finns det för politiskt stöd för att arbeta med detta samspel?

*Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1 sid. 154 För att lagstiftningen skall kunna fungera effektivt krävs att det finns tydliga mål för miljöpolitiken. Regeringen avser att i den miljöpolitiska proposition som lämnas till riksdagen våren 1998 bl.a. behandla frågan om förslag till nya nationella miljömål. Med nya miljömål blir miljöpolitiken lättare att överblicka och dess inriktning kan beskrivas ännu tydligare. ... Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljö tillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet. sid. 162 Miljöbalkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljö kvalitetsnormer medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål. sid. 166 För det fjärde är balken en sammanhållen lagstiftning som innefattar och samordnar såväl traditionella miljöregler som regler om markanvändning och resurshushållning. Detta medför samordningsvinster och en ökad enhetlighet i regelsystemet som förbättrar förutsättningarna för att styra mot gemensamma mål.*

*Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål** sid. 30 De nya utmaningarna ställer krav på nya arbetsformer. Det är angeläget att utforma beslutsmodeller som i ökad utsträckning tar vara på möjligheten att lära av erfarenheterna och 'tänka efter före'. sid. 108 (ang. målet om frisk luft) Eftersom det finns tydliga samband mellan bebyggelsestruktur och transportbehov är också samhällsplaneringen ett verksamt styrmedel för att minska bilberoendet och därmed minska och förebygga utsläpp från vägtrafiken.*

Detta urval bland många citat visar förväntningarna i Riksdag och regering på effektivare styrning mot hållbarhet, genom att vi mera medvetet tar ett samlat grepp över:

- Hur det är, tillståndet i miljön (genom direkta analyser och med stöd av indikatorer).
- Vart vi bör vara på väg, målen.
- Olika vägar att nå fram, planering med alternativ och konsekvensanalyser.
- Hur vi kan styra, med kunskap eller med krav i lagstiftningen som normer.

Eftersom redskapen hänger samman och behöver användas kompletterande, behöver vi alla bli mera förtrogna med varandras redskap. Den kanske uttjatade slutsatsen om samarbete över kompetens- och sektorsgränserna är enligt min mening fortfarande högaktuell.

2.2 Fysisk planering – en arena för många!

2.2.1 Planering som beslutsredskap

Bebyggelseplanering och sektorsplanering

Fysisk planering prövar och bestämmer vad geografiska områden bör användas till; som exempelvis bostadsbebyggelse, naturområden eller viss typ av verksamhet som industri, handel eller kommunikationer. Den kommunala fysiska planeringen, som har monopol på bebyggelseplanering, regleras av plan- och bygglagen, medan sektorers fysiska planering styrs av lagar som t.ex. väglagen och ellagen. Sektorernas planering kan i princip inte ske i strid mot den kommunala.

God markanvändning

Fysisk planering ska bidra till en användning av landet som är bra, med tanke på ekologiska, kulturella, sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Hänsyn ska därför visas till de nämnda typerna av allmänna intressen, när användningen av geografiska områden bestäms. Det är en bedömning vilken markanvändning som ger god hushållning, utifrån värderingar av lämplighet och med skönsmässiga inslag. Men det finns stöd för tanken i hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3-4 kap.

Översiktsplanen når alla beslutsfattare

Den grundläggande bedömningen av god hushållning skapas i den kommunala översiktsplaneringen¹. Avvägningen kan sedan göras mera detaljerad, och slutsatsen bindande, genom följande beslut i detaljplaner enligt PBL eller arbetsplaner för väg eller andra myndighetsprövningar av åtgärder och verksamheter.

Översiktsplanens uppgift att med tolkningsföreträde visa vad som är god markanvändning tillför kommunen en viktig beslutsfunktion; att samordna ett stort antal beslutsfattare utanför kommunerna. Översiktsplanen ska nämligen användas som beslutsunderlag av samtliga som tillämpar 3 och 4 kap i miljöbalken². Det gör översiktsplanen till en värdefull spelplan för olika miljöredskap. Det kommer att vara en av mina utgångspunkter i den kommande analysen.

¹ Proceduren för att få fram kunskapsunderlag för bedömningarna är delvis den samma för hushållningsregler och miljökvalitetsnormer, och vissa av reglerna beskriver jag i avsnitt 2.4.3 om planering för normerna.

² Se 6 kap 11 § MB.

Redan nu vill jag dock framhålla att översiktsplanen inte passar för allting och varna för att lägga för många eller "fel" uppgifter på dess axlar. Likt andra redskap mår den väl av att vässas och användas i rätt syften.

Andra mål än miljö

Varje slag av planeringslag har, förutom den goda hushållningen med marken, särskilda intentioner som också ska eftersträvas i besluten. Syftet god miljö är i mångt och mycket gemensamt och det beskriver jag mera i avsnitt 2.3. Miljömålen får emellertid konkurrera mot andra syften, som exempelvis "noll-visionen" för trafikplaneringen. Olika miljöintressen står förstas också emot varandra, här liksom i formuleringen av generella miljömål och i andra sammanhang.

Begränsningar i styrfunktionen

Fysisk planering kan vara nödvändig för att göra åtgärder och verksamheter möjliga, men är inte ensam tillräcklig för att de ska komma till stånd. Det kan dels behövas ytterligare prövningar, som tillstånd eller dispenser, dels en lång rad praktiska förutsättningar. Detta är en viktig begränsning att minnas, när vi bedömer hur mål, normer och indikatorer kan fungera i planeringen.

Det är min uppfattning att fysisk planering har störst nytta och verkan i områden med konkurrenstryck, dvs. inom och runt större urbana områden och i kommunikationsstråken dem emellan. I övriga delar av landet, den största arealen, blir fysisk planering värdefull främst i ett projektförberedande skede, dvs. bara när något är på gång att ske.

Det ligger givetvis även ett stort värde i att ha en "kunskapskarta" som analysbakgrund för såväl bevarande- som utvecklingsstrategier av politisk karaktär; det ger beredskap. Men detta är en mera statisk – eller periodisk – uppgift där nyheter inte får omedelbar nytta av planeringen.

2.2.2 Formella utgångspunkter för att få samspela med fysisk planering

Jag har valt ut några regler som är viktiga för att förstå den gemensamma spelplanen för fysisk planering i kommuner och sektorer. Reglerna och dess tillämpning i planeringen ger även förutsättningar för projektbeslut av skilda slag. Tillämpningen kan därmed vara av stor praktisk betydelse för utvecklingen rent faktiskt.

Jag redovisar först väsentliga delar av regeln och kommenterar den därefter. För varje regel sammanfattar jag slutligen några punkter om samband mellan fysisk planering, miljömål, miljö kvalitetsnormer, konsekvensanalyser och indikatorer. Dessa punkter utvecklar jag i resten av kapitlet.

Portalerna i PBL visar bredden

PBL 1:1 Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

PBL 2:2 Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt

god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Planeringen hanterar ett stort antal olikartade frågor. Jämte miljömål ska planeringen även utgå från sociala mål om jämlikhet och frihet och samhällsutveckling. Hur strukturer kan fungera bedöms därför med tanke på både miljöfunktioner och annat. När det gäller kommunikationsstråk spelar exempelvis tidsåtgång, trafiksäkerhet, tillgänglighet (även i ett jämställdhetsperspektiv) in för att bedöma dess ändamålsenlighet. Bredden av frågor ställer särskilda krav på metodstöd och alternativgenerering. Det påverkar beslutsredskap som konsekvensanalyser och indikatorer. De behöver fungera för olika slags frågor eller i vart fall ge resultat som är jämförbara för olika frågeställningar.

Samband med utgångspunkt i portalerna i PBL

- Fysisk planering hanterar frågeställningar med stor potential att främja miljömålen, t.ex. genom att skapa strukturer som minskar bilberoendet.
- Målen prioriterar vilka miljöfrågor som bör tas före andra och även bör ges extra tyngd vid avvägningar mot andra intressen. Miljömålen kan på så sätt göra reglernas allmänt formulerade syften "hållbar livsmiljö" och "goda miljöförhållanden" mera konkreta, till stöd för bättre argumentering vid avvägningar mot t.ex. ändamålsenlig struktur av kommunikationer med tanke på annat än miljö eller mellan kommunala hänsyn.
- Konsekvensbeskrivningar visar följderna av alternativa strategier för markanvändningen (översiktsplaner) eller närmare placering och utformning av bebyggelse och anläggningar (detaljplanering), som underlag för att bedöma vad som är långsiktigt gott.
- Indikatorer för de aspekter som portalen tar upp kan förbättra beslutsunderlaget när vi bedömer vilka konsekvenser som är troliga. Urvalet av indikatorer behöver i så fall vara medvetet utifrån det syftet.
- Om konsekvenserna berör de miljö kvalitetsnormer som finns, kan alternativen behöva förändras om det är risk för framtida läsningar där normerna blir absoluta stopp.

Hushållningsregler med krav på hänsyn till allmänna intressen

MB 3:6 Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. (*hänsynskrav*)

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. (*stoppregel mot påtaglig skada*)

MB 3:8 Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. (*hänsynskrav*)

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. (*stoppregel mot påtaglig skada*)

MB 4:1 De områden som anges i 2–7 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om det inte möter något hinder enligt 2–7 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. (*Riksdagens skyddade områden*)

Bestämmelserna i första stycket och 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. (*”tätortsundantaget”*)

Frågan om vad som kan vara riksintresse kräver en kort förklaring. Riksdagen har bestämt i lag att vissa delar av landet är av riksintresse³. Gränserna i detalj redovisas i översiktsplanen. Natur- och kulturvärdena i områdena får inte påtagligt skadas av exploateringsföretag⁴. Det finns även direkta förbud mot vissa typer av verksamheter. Det finns undantag som medger tätortsutveckling⁵. Även sektorsintressena i 3 kap kan göra anspråk på att vissa geografiska områden ska behandlas som riksintressanta. Den bedömning som kommunen och länsstyrelsen gör av anspråken redovisas i översiktsplanen. Bedömningen kan göras bindande i t.ex. områdesbestämmelser eller genom prövningsbeslut enligt miljöbalken eller anknutna lagar⁶.

Tillämpningen av reglerna startar med följande frågor:

- Vilka slags intressen ska visas hänsyn? Det står i MB 3:2-9§§.
- Vilka markområden berörs av vilka intressen och är de av riksintresse? Det står i översiktsplanen, se MB 6:11 och PBL 4:1.
- Vad för slags åtgärder stör intressena? Fakta för att bedöma det finns i översiktsplanen samt planeringsunderlag hos länsstyrelsen, se MB 6:11-12, PBL 4:1, 4:9.
- Vilken inverkan ger den ändrade markanvändningen på intressena? Det ska konsekvensbeskrivningar visa, se t.ex. PBL 4:1 2st, PBL 5:18, Väglagen 15§, MB 6:3, 6:7 p3.
- Vad är rimlig hänsyn och vad är oacceptabel (påtaglig) skada? Det bedömer beslutsmyndigheten, se MB 1:2 samt de där uppräknade lagarnas regler om beslut.

För att göra dessa bedömningar samt ”hushållningsanalysen” som jag beskriver i nästa avsnitt behöver vi kunskap om följande:

- Områdets beskaffenhet, dvs. områdets fysiska egenskaper och ”kondition”. Vad finns där och hur mår det? Känslighet, sällsynthet, funktion? Passar området särskilt väl för något, som bara kan vara på några enstaka platser? Djuphamn? Trång passage? Tysta områden för friluftsliv?

³ Se MB 4 kap 2-7 §§.

⁴ Se MB 4 kap 1 § 1 st.

⁵ Se MB 4 kap 1 § 2 st.

⁶ Se MB 1:2, 16:4 och PBL 5:16.

- Områdets läge, dvs. vilken roll spelar läget för nyttjandet av området? Nära storstad med stort nyttjande intresse eller stort hot? Nära kommunikationsled?
- Behoven att bevara och nyttja, t.ex. både landets försörjning av naturresurser och energi, samhällsbyggande i lämpliga lägen och behovet att bevara natur- och kulturmiljöer.
- Hur bibehåller vi möjligheterna till mång-(fler)sidig användning, handlingsfrihet, försiktighet vid oåterkalleliga förändringar!

Samband för att beskriva inverkan på hushållningsintressen

- Översiktsplanen visar "vad" som finns.
- Översiktsplanen visar "hur" kommunen tänker agera för att riksintressen ska tillgodoses.
- Konsekvensbeskrivningar visar "hur blir det" för de allmänna intressena av alternativa förslag.
- Indikatorer, valda med tanke på vilka allmänna intressen som berörs, ger metodstöd för att bedöma "hur det blir".
- Indikatorer som metod kan därmed förenkla konsekvensanalyserna, så att alternativutvecklingen inte blir orimligt tung i planeringen.
- Miljömålen visar "vad är viktigast" att ta upp vid allmänna intressena i planer, i konsekvensbeskrivningar och för att välja indikatorer.

Hushållningsregler med bedömningsgrunder

MB 3:1 och PBL 2:1 Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. (*grundläggande avvägningsregel*)

MB 3:10 Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde. (*avvägning mellan riksintressen*)

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. (*prioritering av Riksdagens skyddsområden före sektorernas intressen*)

När den som vill ändra markanvändningen beskrivit vilka allmänna intressen som berörs i området och vilka konsekvenser det kan bli, ska remissinstanser och beslutsmyndigheter bedöma om det är god hushållning att genomföra förändringen. Det innebär att viss påtaglig skada inte får uppstå, rimlig hänsyn ska visas berörda allmänna intressen och den ändrade markanvändningen ska dessutom anses ge långsiktigt god hushållning. Det finns specialregler för konkurrens mellan riksintressen. Bedömningarna får stöd av reglerna ovan men också av portalen i miljöbalken, som jag beskriver i nästa avsnitt.

Hushållningsreglerna ger således utgångspunkter för att bedöma vad områden lämpligen bör användas till, men de kompletteras av flera andra regler om lämplig lokalisering. För bebyggelse gäller t.ex. 2-3 kap i PBL, för väg gäller både 4§ väglagen och lokaliseringsregeln i 2 kap 4 § miljöbalken. Den sistnämnda gäller inte för PBL.

Samband för att bedöma god hushållning

- Översiktsplanen ger nödvändig geografisk precisering av var i landet som MB 3-4 kap ska tillämpas.
- Översiktsplanen ger "tolkningsföreträde"; vilken markanvändning prioriterar kommunen och länsstyrelsen som "god"?
- Detaljplaner – och områdesbestämmelser –lägger fast vilken markanvändning som är god hushållning; andra verksamheter och åtgärder får i princip inte tillåtas⁷.
- Indikatorer visar hur "beskaffenheten" har ändrats över tiden, som stöd både för att förutsäga troliga konsekvenser men också för att värdera hur allvarlig en konsekvens ska anses vara. Tidsperspektivet kan t.ex. visa att det är lite kvar av en resurs eller att stor andel försvunnit på kort tid.
- Miljömålen ger stöd för att bedöma vilken betydelse en viss skada har. Är frågan av stor betydelse för att nå målen kan det tala för att skadan är påtaglig i ett nationellt perspektiv, även om den kanske är mindre betydelsefull lokalt. Det kan gälla summan av många skador – kumulativ skada – som är svårt att argumentera om.
- Målen kan användas som referenspunkt när alternativ utvärderas. Innebär de olika alternativen att vägen till målen underlättas eller försvåras?
- Normerna kan visa hur en skada ska värderas. En åtgärd som bidrar till att en norm passeras måste väl anses ge skada som är påtaglig?
- Konsekvensbeskrivningar samlar allt detta och visar skadorna på allmänna intressen, ger argument för att bedöma vad som är rimlig hänsyn till allmänna intressen och samlar övriga slutsatser som kan ge underlag för att bedöma vilken markanvändning som ger god hushållning.

Portalen i MB styr tolkningen av hushållningsbestämmelserna

MB 1:1 Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Portalen i miljöbalken ska ge stöd när hushållningsreglerna tillämpas. Den visar hur tolkningsutrymmet ska utnyttjas när vi bedömer vad som är hushållande markanvändning. Om det finns valmöjlighet, och gott om tolkningsmöjligheter finns det i ett system av ramregler, ska de lösningar prioriteras som uppfyller portalen. Är det flera

⁷ Se MB 16 kap 4 §.

lösningar som gör det, ger regeln emellertid inget stöd för valet. Men förarbetena utmanar oss att vid tveksamhet välja det som *mest sannolikt* gynnar uthållig utveckling⁸. Det är upp till oss att anta den utmaningen.

Det övergripande begreppet "hållbarhet" ska enligt tankarna i förarbetena konkretiseras av miljömålen:

Prop. 1997/98:45, Miljöbalk, del 2 sid. 8 "Av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende."

Samband för att tillämpa portalen i miljöbalken

- Miljö kvalitetsmål konkretiserar portalens övergripande mål om hållbar utveckling, när det gäller ekologiska aspekter.
- Fysisk planering kan konkretisera vilken markanvändning som enligt lokala bedömningar tryggar alla aspekter i punkten 4.
- Miljö kvalitetsmål kan ge argument när kommunen i fysisk planering bedömer vilket slag av markanvändning som stämmer bäst med god hushållning⁹.
- Konsekvensbeskrivningar visar hur det vi planerar förhåller sig till miljömålen (såväl som till reglernas krav i övrigt).
- Indikatorer visar både positiva och negativa förändringar över åren, som stöd för att bedöma vilka konsekvenser det kan bli.
- Indikatorer som väljs utifrån nyckelfrågor för miljömålen underlättar utvärderingen om vi främjar eller motverkar målen ("riktningsanalys").
- Normerna anger konkret vad som är en oacceptabel skada på hälsa och miljö, men det finns förstås flera andra oacceptabla skador!

2.3 Miljö mål – en ingång för indikatorer i planeringen?

Fysisk planering kan således dra nytta av miljömål i många olika slag av bedömningar; de kan vara ett "metodverktyg". I detta avsnitt utgår jag istället från målen, för att se hur de kan ha nytta av planeringen som styrmedel och hur indikatorerna kan fungera som "länk".

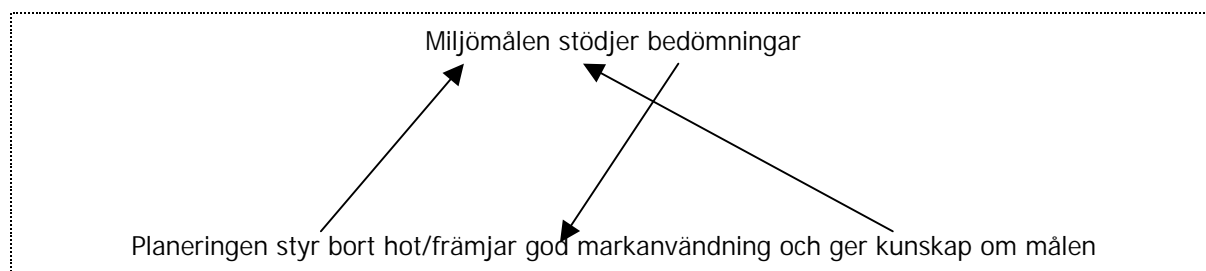
Det ömsesidiga sambandet kan för planeringens del handla om följande. Planeringens regleringar kan t.ex. göra "god" markanvändning möjlig och hålla undan "dålig", dvs. fungera avstyrande och tillåtande. Planeringsprocessen – med sina extensiva samråd – kan utveckla kunskap om målen; göra dem mera begripliga och användbara. Planerna kan sedan sprida kunskap om målen ganska brett, tack vare sin funktion som beslutsunderlag för många slags beslutsfattare.

⁸ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 1 sid. 8.

⁹ Målens betydelse och funktion beskrivs väl i forskningsrapporten "Kunskap, miljö & framtid", Eva Asplund och Tuija Hilding-Rydevik. Se närmare i litteraturlistan.

Figuren 1 ger en översikt av det ömsesidiga sambandet och i följande delar av avsnitt 2.3 ska jag ge de formella förutsättningarna och ge exempel på lämpliga styr-situationer.

Figur 1 – ömsesidiga samband miljömål - planering



2.3.1 Formella stöd för att styra med planeringen

Regler och förarbeten

Det finns - förutom miljöbalken - också allmänna miljökrav i både PBL och väglagen. Ändringar över åren har gjort miljöhänsynen allt tydligare. Redan vid tillkomsten av PBL klargjorde förarbetena att reglerna var allmänt hållna, just för att tillämpningen av dem skulle följa med i utvecklingen.

MB 1:1 med tillämpning i 3-4 kap MB (som jag beskrev i förra avsnittet) samt

PBL 1:1 ...Bestämmelserna syftar till att ... främja en samhällsutveckling med .. en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna ...

PBL 2:2 ...goda miljöförhållanden i övrigt ... skall främjas.

VägL 4§ 2st Vid väghållning skall tillbörlig hänsyn tas till ... allmänna intressen, såsom ... miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning skall eftersträvas.

Av förarbetena till dagens svenska miljömål framgår att just miljö kvalitetsmålen och dess riktlinjer är tänkta att användas som konkretisering av regler om hållbarhet och miljöhänsyn:

Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål sid. 321 (Ang. riktlinjer för samhällsplanering) De nationella miljö kvalitetsmålen skall, tillsammans med övriga nationella mål, vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. sid. 108 (ang. målet om frisk luft) Eftersom det finns tydliga samband mellan bebyggelsestruktur och transportbehov är också samhällsplaneringen ett verksamt styrmedel för att minska bilberoendet och därmed minska och förebygga utsläpp från vägtrafiken. (Se även a.a. sid. 292) Sid. 136 "Olika typer av planeringsinsatser kommer att ha stor betydelse för att angivna miljömål för fjällen skall kunna nås.

Kommunal frihet och personliga värderingar

När miljömålen vägleder planeringen får de stöd för sitt genomförande. Vi måste emellertid hålla i minnet att kommunen har full valfrihet inom de ramar som riksin-tressen, hälsa och säkerhet (med normerna) och mellankommunala hänsyn sätter¹⁰. Det är med andra ord teoretisk tänkbart att välja alternativ som på bästa sätt främjar just miljömål, men det är inte säkert det är praktiskt möjligt med tanke på kom-

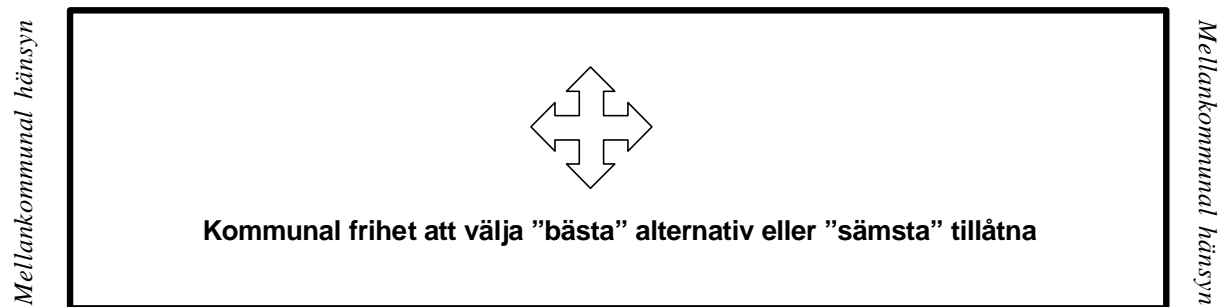
¹⁰ Givetvis med de begränsningar som grundlagar och all annan lagstiftning också tillför!

munal ekonomi, sociala hänsyn eller andra aspekter. Jag återkommer till värderingen av vad som är bäst.

Uttalandet i förarbetena om "bästa miljöval" må spela in när hushållningsbestämmelserna i balken ska tillämpas¹¹, men har i övrigt inte någon formell tyngd vid tillämpningen av reglerna i PBL. Det är tillåtet att göra dåliga planer.

Figur 2 Gränser för kommunens beslutsmakt i fysisk planering - planmonopolet

Riksintressen för kommunikationer, friluftsliv, miljö, resursutvinning, försvar etc.



Hälsa, miljö kvalitetsnormer och säkerhet

Vi får inte heller glömma våra egna värderingar. Vad som är bästa alternativet beror på vilka aspekter vi sätter främst, du och jag. Långsiktiga frågor som är abstrakta – som god miljö för kommande generationer – har än så länge haft svårt att vinna tillräckligt gehör. Där avslöjade jag en av mina grundläggande värderingar genom att använda "tillräckligt".

För att beslutsfattare ska kunna göra samlat kloka val är det, enligt min uppfattning, absolut nödvändigt att vi får konsekvenser av alla slag bedömda så tydligt att de blir greppbara även för oss som inte är experter.

Det går inte att eliminera värderingar i ett regelsystem av ramar som bygger på avvägningar och bedömningar. Värderingar är inte heller nödvändigtvis av ondo; de ger starka drivkrafter. Men de får förstås inte leda till godtycklighet eller en tillämpning som strider mot syftet med reglerna.

Just hushållningsbestämmelserna har tidigare kritiserats starkt för en "godtycklig" tillämpning. Reglerna användes enligt min erfarenhet sällan korrekt och argumenteringen (motiveringen) var påfallande ofta extremt bristfällig¹². Tolkningsutrymmet användes dessutom i många stora projekt för att släppa fram just det som planerats fram, utan djupare beskrivning av alternativ och långsiktiga följder. Det har skapat stark misstro för reglerna, vilket jag emellertid hoppas ska förklinga när de nu sitter i ett nytt sammanhang i miljöbalken. Det förutsätter emellertid att den "traditionella" tillämpningen inte accepteras av myndigheterna som har övergripande tillsynsansvar, dvs. Boverket och Naturvårdsverket.

¹¹ Se prop. 1997/98:45, Miljöbalk, del 2 sid. 8.

¹² Jag bygger påståendet på tio års arbete med naturresurslagen på den ansvariga centrala myndigheten Boverket, där jag deltagit i många ärenden, stora och små, som gällt alla slags beslut inom de femtontal lagar som berördes av naturresurslagen.

Ett sätt att minska "olämpliga" värderingar är att minska utrymmet för avvägningarna. För kommunens del kunde det innebära att ytan i figuren 2 ovan minskas genom att "kanterna" flyttas inåt. Det kan ske genom att flera slag av normer utfärdas och makten över riksintressen flyttas uppåt i systemet. Detta ger emellertid en helt annan beslutstradition än vi är vana vid, med experter som avgör samhällsplaneringen snarare än politiker. För prövningsbeslutens del kunde det innebära att makten flyttas från kommuner¹³, sektorsmyndigheter och experter till juridiska instanser; en tradition som är vanlig i övriga Europa. För egen del är jag än så länge tveksam till detta.

Men det är en viktig diskussion att föra, så vi blir medvetna om förutsättningarna för att styra med regler och sätter in åtgärder där de gör nytta. Kanske behövs inte en ny regel (snarare färre) utan förändrad bemanning hos beslutsmyndigheten? Förstärkt kompetens, medel till utbildning?¹⁴

Ett annat sätt att minska utrymmet för negativa verkningar av värderingar, kan vara att göra beslutsunderlagen ännu tydligare och kräva ordentliga motiv till besluten. Det kan förmodligen öka betydelsen av planer som beslutsunderlag, med sina konsekvensanalyser. Det finns i och för sig sedan länge ett regelverk som ger goda utgångspunkter för samordnade och motiverade beslut, men det har inte tillämpats i nämnvärd omfattning av beslutsfattarna¹⁵.

Indikatorer som hjälpmedel för att beskriva följderna av beslut kunde kanske sätta fart på tillämpningen? Indikatorer som utgår från greppbara företeelser ökar begripligheten och indikatorer som följts under några år ger trovärdiga bedömningar. Indikatorernas synliga koppling till själva beslutsmotiveringen är då viktig. Det går redan idag att tolka in detta i reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar, som jag beskriver närmare i avsnitt 2.5.2, men klarare reglering kan behövas.

Samband att utveckla för att nå miljömålen

Hur mycket målen kommer att påverka planeringen beror, med dagens beslutssystem, sannolikt på hur konkreta målen kan bli och hur väl konsekvenserna av en plan kan beskrivas. Arbetet med indikatorer som stöd för konsekvensanalyser blir då mycket viktigt för att nå miljömålen.

- Fysisk planering kan vägledas av miljömål, men måste inte. Ju tydligare planeringens följder för målen blir, desto större blir möjligheten för målen att påverka. Utveckla användningen av konsekvensanalyser!

¹³ Ett examensarbete (januari 2000) vid Juridiska institutionen, Uppsala, av Pär Grip gäller medvetna brott inom kommunerna mot miljöbalken, bl.a. när de utövar sin tillsyn. Miljöministern kommenterar resultatet så (DN 000202) att diskussioner ska inledas med kommunförbundet och att ansvaret för tillsynen ytterst kan behöva flyttas om inte tillämpningen ändras.

¹⁴ De speciella förutsättningarna för att "styra" miljön med regler beskrivs väl av Staffan Westerlund, En hållbar rättsordning, och av flera andra i flera artiklar i Miljörättslig tidskrift, se närmare i litteraturlistan i bilagan.

¹⁵ Översiktsplanen ska vara ett gemensamt beslutsunderlag för lokalisering och alla beslutsfattare ska i sina beslut beskriva hur åtgärden inverkar på planen såväl som hushållningsbestämmelserna. Numera finns reglerna i MB 6:11 (med dold koppling till PBL 4 kap) och 5 § hushållningsförordningen (1998:896).

- Konsekvensanalyser kan redovisa hur planens förslag främjar eller motverkar relevanta miljömål, med hjälp av indikatorer för faktorer som är av stor betydelse för målen. Utveckla indikatorer med tanke på behovet av "riktningsvisare"!
- Indikatorer kan användas i tillsynen och aktualiseringen av planer¹⁶, för att utvärdera hur det blev i verkligheten jämfört med planernas idéer om framtiden. Prioritera några indikatorer och följ dem, så det blir fart på tillämpningen, snarare än att få fram ett brett fält att välja bland!

2.3.2 Samordning och reglering genom planeringen

Samordning styr i sig

Planeringens förmåga att samordna "spretiga" intressen kan underlätta styrningen åt miljömål, genom att flera aktörer kan förväntas gå åt rätt håll. För att det ska vara möjligt att samordna, behövs en tydlig analys som sorterar olika slags argument. Planeringens grundläggande uppgift att skapa alternativa lösningar ger då utmärkta möjligheter att välja bra vägar. Dessa gamla klassiska funktioner i planeringen syns kanske tydligare utåt idag, genom de uttryckliga kraven på konsekvensanalys och miljökonsekvensbeskrivningar, som ska vara både planeringsredskap och beslutsunderlag¹⁷.

Allt styrs inte av planer

Fysisk planering fungera som styrmedel för miljömål bara om hot eller framgångsfaktorer för målen beror av just det slags markanvändning som faktiskt går att reglera med PBL (eller andra planlagar). Det räcker inte med att företeelsen kan illustreras på en karta med valfri skala. Är regleringen av bebyggelseutveckling och ändrad markanvändning relevant? Planeringen kan i så fall tillföra ett struktur seende och en vidare – mera allsidig – lämplighetsbedömning än vad som är möjligt vid prövningar av enstaka projekt och verksamheter.

Exempel på planfrågor

Följande exempel beskriver situationer där planeringen enligt min mening kan användas för att styra mot målen¹⁸. Det gäller strukturfrågor och lämplighetsbedömningar vid lokaliseringar. Men "verkningsgraden" skulle höjas avsevärt om planeringen medvetet kombinerades med ekonomiska morötter eller sanktioner, avtal och givetvis information.

För miljökvalitetsmålet "Frisk luft" är främst trafik, energisystem och markanvändning relevanta för planeringen. Följande strukturfrågor kan planeringen:

- Lokalisera olika aktiviteter så nära varandra att transportbehovet minskar (t.ex. arbetsplatser, bostäder, daghem, affärer). Jämför kraven i PBL 2:2-4 (ändamålsenliga strukturer). Lämpliga planredskap kan vara fördjupning av översiktsplan för tätort eller områdesbestämmelser för stadsdelar och detaljplan för enstaka eller flera fastigheter. Observera dock att normer kan hindra förtätning, en fråga jag återkommer till.

¹⁶ Aktualitetskravet finns i PBL 4:14 1st.

¹⁷ Se t.ex. PBL 4 kap 1 § 3 st, 5 kap 18 §, Väglagen 14a, 14b och 15 §§.

¹⁸ Exempelen och indikatorerna är en bearbetning av SAMS remissförslag 99-10-15, Miljömål och fysiska strukturer (och planindikatorer).

- Lokalisera aktiviteter väl i förhållande till stråken i kollektivtrafiksystemet. Jämför även här tillämpningen av kraven i PBL 2:2-4 (ändamålsenliga strukturer) i redskapen fördjupning av översiktsplan och områdesbestämmelser/detaljplan.
- Skapa bilfria zoner i områden där normer hotas, t.ex. genom att detaljplan ändrar markanvändningen från lokalgata till gågata eller annan slags allmän plats än väg. Jämför PBL 2:1.2 (iaktta normer), 2:2-4 (inte medverka till att norm överträds, kommunikationsstruktur, ordna trafik, trafikförsörjning). Fördjupning av översiktsplan kan förbereda regleringen genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Förmodligen är dock andra instrument effektivare, exempelvis trafikföreskrifter, avgifter, teknisk förbättring på bilparken.
- Skapa gröna strukturer som "luftrenare" genom att reglera markanvändningen i det perspektivet. Jämför PBL 2:2-4 (ändamålsenlig grönstruktur, goda miljöförhållanden, boendes hälsa, förebygga luftföroreningar, goda klimatiska förhållanden, behovet av grönområden). Fördjupning av översiktsplan kan förbereda reglering genom områdesbestämmelser eller ändring av befintliga detaljplaner.

Indikatorer för att bedöma om dessa förutsättningar blir bättre eller sämre genom en plan kan handla om:

- Andel hushåll på visst avstånd från servicefunktioner.
- Andel av befolkningen med maximalt restiden x till arbetet.
- Arealen grönområden i tätorter som kan ta upp luftföroreningar.

Förutom strukturer är även områdenas fysiska förutsättningar för bebyggelse relevanta att reglera. Det handlar då om att ge vissa aspekter särskild tyngd, när man avväger vilka platser som är lämpliga för bebyggelse:

- Lokalisera bebyggelse företrädesvis till områden där fjärrvärme kan genomföras eller där miljöanpassad energiproduktion (bergvärme, solceller etc) är lämplig. Jämför PBL 2:2 (hushållning med energi) och 2:4 2st (energiförsörjning). Möjligt redskap är detaljplan med förberedande analyser i fördjupning av översiktsplan. Energiförsörjningen i ett större sammanhang diskuteras sannolikt i den kommunala energiplaneringen.
- Motverka småskalig vedeldning i nya bostadsområden med sämre förutsättningar för att tåla sådana luftstörningar (i dalar exempelvis) genom bestämmelser i detaljplan om störningsgränser. Jämför PBL 5:7.1 p 11 som kräver särskilda skäl. Åtgärden kan kombineras med information vid byggsamråden för att påverka även vid ombyggnader mm.

En indikator kan tänkas handla om:

- Andel av bebyggelsen som kan anslutas till fjärrvärme.

2.3.3 Kunskapsutveckling genom planeringen

De senaste propositionerna om miljöredskap visar stora förväntningar på den kommunala planeringen som "metod" för att utveckla och konkretisera kunskap om

komplicerade och komplexa förhållanden. Eftersom dessa förarbeten ger mycket viktiga utgångspunkter för arbetet med indikatorer i planeringen, har jag tagit mig friheten att citera ganska många av uttalandena.

Decentralisera utvecklingen av målen

*Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1 Sid. 158 I korthet innebär mål- och resultatstyrningen att staten styr med hjälp av uppställda mål utan att i detalj reglera vad som skall göras för att nå dit. Följaktligen ges myndigheter och andra aktörer stor frihet att välja väg för att nå målen. Styrningen förutsätter att berörda aktörer redovisar resultatet av sin verksamhet och att målen kan följas upp. Nationella miljömål av övergripande karaktär måste brytas ned för att bli verksamma som mål i en process av mål- och resultatstyrning. Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål** sid. 2 Regeringen gör bedömningen att den nya miljöbalken och de nya nationella miljö kvalitetsmålen med den ansvarsfördelning för måluppfyllelse som föreslås, tillsammans skapar ytterligare förutsättningar för en decentralisering av miljöarbetet.*

Ett decentraliserat utvecklingsarbete är nog viktigt, men behöver förmodligen både centralt stöd, för att bli effektivt, och några gemensamma riktlinjer, för att ge jämförbara resultat. Försök med gemensamma indikatorer för några miljöaspekter kunde bidra till en sådan samordning utan att ta bort lokala initiativ. Resultatet av SAMS kan förmodligen ge underlag för en gemensam checklista från Boverket och Naturvårdsverket som stöd för detta.

Geografisk anpassning på det lokala planet

*Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål** sid. 38 Miljö kvalitetsmålen bildar således utgångspunkter för fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning. sid. 30 Det är genom den kommunala planeringen som det blir möjligt att väga in lokala aspekter på markanvändningen, miljöfrågor och sociala förhållanden. sid. 90 Den kommunala översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) har stor betydelse i arbetet med en hållbar utveckling. En utvecklad kommunal översiktsplanering ger med stöd av naturresurslagens hushållningsbestämmelser verkningfulla medel för kommunerna att behandla bl.a. frågor om en hållbar utveckling i skärgårdarna.*

Samrådsprocesserna i planeringen utgör som jag sagt flera gånger en slags metod för att utveckla kunskap om komplexa frågor. Indikatorerna kan tänkas bidra till att göra planeringens följderna mera begripliga för olika aktörer, vilket i sin tur kan göra dialogen konstruktiv. Indikatorerna kan sägas fungera som smörjmedel för smidiga (nyttiga) processer.

Samverkan i arbetet

*Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål** sid. 30 Det är också angeläget att miljöpolitikens geografiska dimension växer fram genom ett utvecklat samarbete mellan stat och kommun. Härigenom kan miljömål följas upp och riksintressen tas till vara i former som förenar respekt för riksdagsbeslut och internationella åtaganden med hänsyn till lokala förutsättningar och lokal demokrati. ... På kommunal nivå finns förutsättningar att i samverkan mellan berörda parter finna praktiskt fungerande lösningar på de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktioner. Sid. 139 (Ang. god bebyggd miljö) Miljö kvalitetsmålet är av central betydelse för samhällsplaneringen och förutsätter samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer.*

Eftersom planeringen och miljöfrågorna berör synnerligen många aktörer och dessa liksom andra förutsättningar växlar, är det förstas nödvändigt att finna lösningar utifrån de specifika förutsättningar som finns just i varje kommun. Det är emellertid troligt att många frågor är gemensamma. Uppgiften för den centrala nivån – Bover-

ket och Naturvårdsverket i första hand – bör vara att prioritera några indikatorer som bedöms vara av generellt intresse, koncentrera sig på utvecklingen av dem och sedan sprida dem när de är praktiskt hanterbara i den kommunala verkligheten.

Översiktsplanen som informationskälla

| Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål** sid. 172 Som stöd för en miljöanpassad samhällsplanering bör de anpassade miljömålen åskådliggöras i kommunernas översiktsplanering.

Efter en geografisk anpassning faller det sig lockande och kanske naturligt att presentera resultatet i en översiktsplan. Det ger ju målen en spridning till alla beslutsfattare som ska tillämpa balkens hushållningsregler. Men de mål som inte får någon konkret mening på det lokala geografiska planet riskerar att hamna i skymundan. Giftfri miljö är exempelvis svår att få in i en översiktsplan. Förorenade områden kan se ut som "flugsmuts" på planen. De viktigaste åtgärderna för att få giftfritt kan inte heller regleras genom PBL. Välj då andra redskap! Men flera mål kan säkert beskrivas meningsfullt i lokala planer. Välj några som är viktigast och få igång tillämpningen av dem i första hand.

En metodansats

| Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål** Sid. 321 De nationella miljö kvalitetsmålen bör arbetas in i länsstyrelsernas strategier för regional miljö (STRAM). Sid. 136 " Regionala och lokala åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsmålet bör utformas mot bakgrund av en helhetsbild av miljö- och hushållningsproblemen i regionen och den i kommunernas planering avsedda mark- och vattenanvändningen. De berörda länsstyrelserna har, bl.a. genom sina uppdrag om hållbar utveckling i landets fjällområden, en viktig roll i arbetet med att skapa en sådan helhetsbild vilken lämpligen bör utvecklas i samarbete mellan länsstyrelser och kommuner." Sid. 323 "För områden med särskilt framträdande miljö- och hushållningsproblem finns ett behov av att följa upp miljö kvalitetsmålen och anpassa den statliga sektorsplaneringen till regionala och lokala förutsättningar. Ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram bör inledas i sådana områden."

Jag har i avsnittet 2.3.2 gett exempel på strukturfrågor inom bebyggda områden. För miljö kvalitetsmålet "Hav i balans och levande skärgård" finns emellertid viktiga strukturfrågor även på en mera övergripande skala. Konflikterna vid kusten beror ofta på att bebyggda områden behöver byggas vidare och utvecklas för att långsiktigt kunna leva, men områden som är värdefulla för friluftsliv och turism behöver samtidigt behållas orörda och rena. Vad ska lämpligen ske var?

En övergripande analys måste idag göras inom områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna i 4 kap miljöbalken. Den metoden kunde användas även i andra områden, med tanke på detta miljö kvalitetsmål¹⁹. Prioriteringen mellan konkurrerande markanvändning görs då utifrån kustens förutsättningar samlad. Förändringar bedöms både i den nära synvinkeln och utifrån området betydelse för det större området. En stor skada lokalt kan vara mindre betydelsefull för kusten som sådan. Men å andra sidan kan ett litet område vara betydelsefullt för helhetsvärdet, om det gäller att inte bryta sambanden mellan biotoper eller att hindra en successiv utarmning på grund av summan av många små "ofarliga" beslut.

Indikatorer stöd för att bedöma vart utvecklingen går kan handla om:

¹⁹ Metoden beskrivs mera i Boverkets rapport om 3 kap naturresurslagen, augusti 1995, sid. 42-44.

- Arealen orörda områden större än ytan x inom kustzonen x km med avståndet x minuter till befolkningstäta områden.
- Områden med spridd bebyggelse i förhållande till friluftsområden större än x .
- Andelen fritidshus i förhållande till bofast befolkning.

Det kommunala perspektivet är ofta för "litet" geografiskt för sådana bedömningar. Regionala miljö- och hushållningsprogram kan då ge underlag för kommunernas analyser i översiktsplaneringen.

Regler som stödjer analyserna att lokalisera kustbebyggelse utifrån ett övergripande perspektiv såväl som platsens specifika förutsättningar är exempelvis:

- PBL 2:1 (områdets beskaffenhet)
- PBL 2:2.1 (god hushållning)
- PBL 2:3 st1 p 3 (vattenförsörjning och avlopp)
- PBL 2:4 st1 p3 (hushållning med energi och vatten)
- PBL 8:6 st2 p2 (bygglov för vattentäcker)
- MB 1 kap 2 st 4 p (hushållning) jämte 4:1 (förbud mot skador), 4:2 (beakta turismen), 4:4 (fritidsbebyggelses lokalisering)

2.3.4 Indikatorer för uppföljning

Nyttan av indikatorer som redskap för att förutsäga troliga framtida konsekvenser hänger samman med hur de använts för utvärdering i efterhand. Indikatorerna som har fungerat någon vända i utvärderingar är trovärdiga i förutsägelseerna.

Indikatorer utvecklas t.ex. av Naturvårdsverket som en del av uppföljningssystemet för miljömål²⁰. Indikatorer används där som signalsystem, och ges vidare innebörd än det som egentligen mäts. Det är samma angreppssätt som för indikatorer i planeringen med andra ord.

Som exempel kan vi få en "indikation" om målet "Bara naturlig försurning" med hjälp av modellen "DPSIR" som baseras på följande faktorer: drivande faktor, påverkan från denna, status i området, innebörden av påverkan (konsekvenser), reaktioner (motåtgärder). Ett exempel får illustrera:

- Samhällets transportbehov – ton km per år godtransporter
- Trafikens utsläpp avgaser ton kväveoxider
- Försurning – antalet sjöar
- Innebörd för fiskars art och åldersfördelning
- Reaktion genom kalkning kostnader per år

Erfarenheterna av det pågående arbetet ger säkert metodstöd även för det fortsatta arbetet med indikatorer i fysisk planering.

²⁰ Naturvårdsverkets rapport 5006.

2.4 Miljökvalitetsnormer – undvik dem genom fysisk planering!

Normerna sätter ner foten riktigt ordentligt när det gäller mätbara föroreningar och störningar. Det finns inga dispenser; normerna ska klaras med "alla medel" och till varje pris. Det stimulerar förhoppningsvis kreativa tekniska lösningar, breda förhandlingar om vem som effektivast vidtar vilka åtgärder och ökar med stor sannolikhet behovet av förutseende planering.

I detta avsnitt ska jag kort beskriva formella förutsättningar för normerna²¹ och skissa några kopplingar till målen, planeringen, konsekvensbeskrivningar och indikatorer. Jag funderar över problem som kan uppstå om vi inte är förutseende och uppmärksamma, i både planering och projektutveckling samt myndigheters kunskapsutveckling och tillsyn.

2.4.1 Formella utgångspunkter

Grundläggande regel

MB 5 kap 2 § Miljökvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange

1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer,
2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller
3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem.

Miljökvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.

Miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.

Den grundläggande regeln innebär att:

- Nivån sätts utifrån vad människor och miljö tål, dvs. utan ekonomiska hänsyn.
- Nivån får inte passeras, dvs. det finns inga dispensskäl men normen som sådan kan omprövas.
- Nivåerna är – givetvis – mätbara. Det kan emellertid vara indirekta parametrar som mäts, som en indikator för ett visst tillstånd.
- Nivån gäller från viss tidpunkt efter det att regeln trätt i kraft. Det tolkas olika, i vart fall för den fysiska planeringen. Gäller normen bara planbeslut som tas efter "överskridandetidpunkten" eller även planbeslut som tas redan efter regelns ikraftträdande? Jag återkommer till detta i avsnitt 2.4.4.

²¹ Förarbetena till reglerna finns i prop. 1997/98:45, på sid.245-271 i del I och sid 41-54 i del II. Naturvårdsverkets underlag för förordningen om normer finns i rapport 4793 och förslag till nya normer beskrivs i rapport 4925. En doktorsavhandling som behandlar ämnet är "Miljökvalitetsnormer – En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål", Lena Gipperth

Exempel på norm

Normerna beslutas normalt av regeringen genom en förordning²². Idag finns normer om luftkvalité och för exempelvis kvävedioxid preciseras tidpunkt, geografiskt område, syften och mätvärden så här:

Fo MKN 3 § Följande värden för kvävedioxid i utomhusluft får inte överskridas efter den 31 december 2005.

Värden för skydd av människors hälsa i orter i hela landet med fler än 200 invånare och där avståndet mellan husen vanligtvis inte överstiger 200 m:

1 timme – 90 µg/m³ (värdet får inte överskridas mer än 175 tim/år)

1 dygn – 60 µg/m³ (värdet får inte överskridas mer än 7 dygn/år)

1 år – 40 µg/m³ (aritmetiskt medelvärde)

Värden för skydd av vegetation utanför orter som avses ovan:

1 år – 30 µg/m³ (aritmetiskt medelvärde)

Normen som stoppregel

För att få in normerna som stoppregler i beslutsfattandet har ganska många bestämmelser skapats och jag tar här upp de jag tycker är viktigast. Men hänvisningar till "stoppen" finns i många fler lagar:

MB 5:3 Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de

– prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,

– utövar tillsyn, eller

– meddelar föreskrifter. (Dvs. *normerna får inte passeras*)

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer. (Dvs. *normerna blir ett slags givna planeringsförutsättningar*)

MB 16:5 Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. (Dvs. *stopp för beslut som leder till att gränsen passeras*) Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. (Dvs. *grund för "handel med utsläppsrätter" eller så kallat "bubbel-tänkande"*)

PBL 2:1 2st ... Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljökvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning. (Påminnelse att *normerna gäller som planeringsförutsättningar i PBL-planering också*)

PBL 2:2 1st ... Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds. (Reglering enligt *PBL får inte medge sådan markanvändning som bidrar till att gränsen passeras – obs dock problemen med ikraftträdandet*)

PBL 2:2 2st Vad som anges i första stycket skall beaktas även i andra ärenden enligt denna lag. (Inte heller beslut om lov utom detaljplan. får medverka till överträdelse)

PBL 12:1 Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att ... 3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, (Dvs. *länsstyrelsen har*

²² Förordning (1998:897) om miljökvalitetsnormer.

en särskild "tillsynsfunktion" i förhållande till kommunala beslut som inte finns i andra lagar där normerna ska tillämpas)

Väglagen 3a§ Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2-4 kap., 5 kap 3§ och 16 kap. 5§ miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. (Dvs. normerna blir planeringsförutsättningar i förstudier och vägutredningar, medan normen blir en direkt stoppregel för arbetsplanen liksom för tillstånd till verksamheter och för PBL-lov utom detaljplan.)

MB 2:7 Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. ... Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts. (Eller med andra ord, det är aldrig orimligt att vidta sådana åtgärder att en norm klaras. I så fall ska stoppreglerna i 2 kap utlösas istället.)

MB 5:4 Verksamhet skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds. (Dvs. skyldighet att följa normen i sin verksamhet)

MB 24:5 I fråga om miljöfarlig verksamhet ... får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana ... 2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, ... (Dvs. grund för ingripande vid tillsyn och för omprövning av gällande tillstånd.)

Sammanfattningsvis fungerar normens stoppfunktion så här:

- Normen är ett absolut stopp för i princip samtliga myndighetsbeslut som kan påverka den. Den ska uppfyllas vid viss myndighetsutövning (även normgivning), får inte passeras när tillstånd meddelas och kan leda till ändring i äldre tillstånd samt drar en gräns även för orimliga hänsynskrav.
- Normen ger planeringsförutsättningar (att jämföra med t.ex. föreskrifter i naturreservat) för planering (som utvecklingsprocess) och planläggning (som bindande reglering av markanvändning).
- Länsstyrelsen har en speciell roll att ingripa gentemot kommunernas beslut i form av planering, dock inga andra slag av beslut eller planering.

Normerna påverkar således – med hjälp av de allmänna hänsynsreglerna – i princip allt beslutsfattande inom myndigheter, företag och i teorin även för enskilda. Styrningen av alla "regelmakare", från Riksdag via regering till myndigheter på alla nivåer har ännu inte väckt någon uppmärksamhet, men jag förmodar att det snart kommer.

Alla normgivare behöver således ta reda på hur reglernas tillämpning kan påverka utsläppen till luft av kväveoxid etc. Inför förordningar som anger förutsättningar för ekonomiskt stöd, exempelvis till ombyggnad av värmesystem för vedeldning, behöver nya normer om bensen rimligen tas med som gräns för om och var bidrag kan ges. Normerna är således ett oerhört starkt styrmedel, som passar mycket väl för att främja vissa miljömål.

Åtgärdsprogram

Det finns ytterligare regler som handlar om mätning och kontroll samt särskilda aktiviteter för att få ner värden som passerat gränsen (åtgärdsprogram samt åtgärdsplaner). Jag tar endast upp åtgärdsprogrammen något²³.

MB 5:5 Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov uppkommer besluta ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.

Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Ett åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

MB 5:6 Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de föreningsnivåer eller störningsnivåer som avses i 2 § första stycket. I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas,
2. de åtgärder som skall vidtas för att miljökvalitetsnormen skall vara uppfylld senast den tidpunkt som avses i 2 § andra stycket,
3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas, och när de skall vara genomförda.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.

Åtgärdsprogram kan omfatta åtgärder som civilrättsliga avtal, ekonomiska stöd, reglering genom detaljplan, trafikföreskrifter, ändrade förutsättningar för kollektivtrafik och mycket mera. Det finns således kopplingar till fysisk planering, men det är i högre grad andra åtgärder som kan antas vara effektivast för att få ner halterna av störande ämnen.

Det har ännu inte inletts något arbete på åtgärdsprogram, men i några storstadskommuner visar mätningar att kvävenormen idag inte klaras till alla delar. Det är förstas oklart i vilken mån teknisk utveckling i bilparken, ändrad kollektivtrafik med mera kan ändra detta innan normen ska klaras 2006. Jag återkommer till problemet när jag beskriver erfarenheterna i kapitel 3.

2.4.2 Styrmedel för bara några miljömål

I vilken utsträckning kan normerna styra mot målen? Förarbetena till miljökvalitetsmålen pekar ut det direkta sambandet mellan balkens normer och målet frisk luft:

²³ Se närmare i de tidigare nämnda skrifterna av Naturvårdsverket samt prop. 1997/98:45, miljöbalk, del 1 sid. 246-247, 266-271, del 2 sid. 51-52.

| Prop. 1997/98:145 **Svenska miljömål** sid. 45 Dessa föreskrifter kan i framtiden utformas som miljö kvalitetsnormer med stöd av miljöbalken när den träder i kraft.

Begränsad definition av hälsa och miljö just för normerna?

När vi bedömer normerna som redskap för målen, får vi för det första hålla i minnet att normernas primära syfte är att skydda människors hälsa och miljön. Och med tanke på utformningen av instrumentet, så torde detta vara enda gången som begreppet "hälsa och miljö" verkligen betyder just detta och inget annat.

Annars ska begreppet "hälsa och miljö" tolkas extensivt inom miljöbalken, så att alla de företeelser som omfattas av portalparagrafen ska läsas in i begreppet²⁴. Det innebär att vi, om det är relevant, ska beakta kommunikationsintressen såväl som utvinning av naturresurser ur samhällsekonomiska synpunkter, när vi t.ex. bedömer hushållningsfrågor. Dessa intressen torde de flesta av oss inte läsa in i begreppet "hälsa och miljö".

Omätbara mål får ringa stöd?

De mål, eller miljö kvalitéter, som inte beror av de mätbara företeelser som beskrivs i MB 5:2 har inte lika stor hjälp av normerna. Delvis kan miljö värden som kulturhistoria förstås få indirekt stöd, genom att normerna bidrar till ren luft som gör att historiskt värdefulla byggnader inte vittrar bort lika fort. På samma sätt kan normer om buller givetvis förbättra upplevelsen av ett vackert landskap. Men gränsvärdet sätts inte efter vad byggnaden tål, eller hur tyst det ska vara för att vi ska njuta av landskapet, utan efter vad vi och miljön tål.

Här är några exempel på "omätbarheter" som bara till mindre del får indirekt nytta av normerna. Målet "god bebyggd miljö" skapas till stor del av trivsel, social samvaro, rättvisa, skönhet, god arkitektur, praktiskt vettig planering och annat som underlättar det dagliga livet. Biologisk mångfald – som inryms i flertalet miljömål – kan bero av särskild skötsel av områdena eller att handeln med en sällsynt art stoppas. Kulturmiljöns fortlevnad påverkas av att människor engageras i och arbetar för frågorna, vilket kan förutsätta att platser blir tillgängliga och görs intressanta för ett flertal.

Normerna kan slå ut omätbara värden

Inte nog med att omätbara mål får dåligt stöd av normerna, de kan dessutom hotas av normerna. Problem kan således uppstå om normens absoluta tillämpning kräver åtgärder som skadar andra miljö kvalitéter i målen. Jag ska försöka illustrera detta – teoretiska? – hot med några exempel.

Normerna kan för det första ge "direkta skadeverkningar". För att klara en bullernorm måste kanske historiska byggnader byggas om (och förstöras underförstått). Bullervallar måste byggas, som både skadar kulturmiljön i staden och spräcker den sociala samvaron mellan stadsdelar. Eller förstörs kanske en känslig biotop?

Normerna kan indirekt leda till skador på andra platser där normen inte är aktuell, ännu. När kvävegränsen hotas, kan staden inte förtätas längre utan måste byggas ut i orörda utkanter? Kanske industriområdet inte kan byggas fullt utan ett nytt område anläggas, kanske i ett orört område eller där det står flera bostäder? Normer

²⁴ Se prop. 1997/98:45, miljöbalk, del 2, sid. 8 överst.

om bensen och stoft (?) kan hindra konvertering från el i områden som är tätt bebyggda?

En farhåga som mer än en planerare uttryckt, är att normerna på detta sätt kan leda till ett gammaldags zoneringsstänkande, som i sig kan leda till att öka trafikarbetet totalt.

Teoretisk konflikt med riksintressen?

Ett annat problem – kanske bara teoretiskt – kan uppstå när området är av riksintresse för "förorenande" allmänna intressen, exempelvis en sista återstående och trång passage för kommunikationer. En miljö kvalitetsnorm hindrar ytterligare luftutsläpp i området. En detaljplan för andra åtgärder än väg är emellertid inte tillåten, om det skulle påtagligt försvåra tillkomsten av vägen. Men inte heller en detaljplan eller en arbetsplan för väg är möjlig, eftersom det skulle strida mot normen. Det blir "time out" tills luften blivit bättre? Under tiden får trafiken gå kvar i sitt gamla läge och kanske bullerstöra och öka belastningen där.

Detta problem att hushålla med trånga lägen, djupa hamnar eller andra naturgivna platser, kan behöva uppmärksammas i en mera övergripande planering. Men det är svårt för kommunerna att ta initiativ för att skydda sektorernas långsiktiga anspråk, utan det bör rimligen ske genom att sektorerna själva är uppmärksamma på sina långsiktiga behov och använder länsstyrelsen som språkrör i kommunernas översiktsplanering. Det innebär att sektorerna behöver tidig och tydlig information om normer som kan komma på sikt, för att kunna bedöma och förbereda hur det kan tas upp i fysiska planer.

Normerna ökar behovet av förutseende planering

Slutsatsen blir givetvis inte att normerna är "fel" – de behövs! Men de miljö kvaliteter i målen som till största delen beror av icke mätbara företeelser behöver andra redskap. Också.

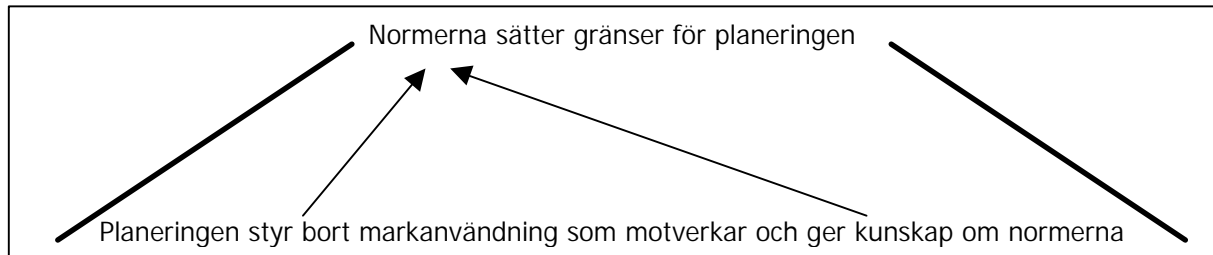
Vi behöver dessutom stöd i beslutsprocesserna för att agera i så tidiga skeden att normerna inte går i baklås, dvs. leder till oönskade och onödiga skador för andra viktiga målsättningar. Kanske kan konsekvensbeskrivningar och indikatorer i fysisk planering bidra till bättre beredskap, så att de akuta konflikterna mellan målen inte behöver uppstå över huvudtaget? Det är ett spår jag tar vidare med mig i resonemangen.

2.4.3 Fysisk planering för normer

Det finns många kopplingar mellan normerna och den fysiska planeringen och jag har redan beskrivit reglerna som för in normerna i planeringen. Normerna ger således planeringsförutsättningar, som ska iakttas i planeringsarbetet, de sätter gränser för vad man kan planlägga (bindande reglera) eller ge lov till i prövningar som sker direkt med stöd av översiktsplaner.

Precis som för mål och planering är kopplingen dubbelriktad. Planeringen kan nämligen bidra till att normerna inte behöver slå till samt utveckla och sprida kunskap om dem. Figuren blir emellertid inte likadan som för målen; eftersom normerna binder planeringen med absoluta gränser medan målen ger mer eller mindre frivilligt stöd för bedömningarna i planeringen.

Figur 3 – Ömsesidiga kopplingar normer och planering



Planer kan redovisa fakta om normerna

Planer enligt PBL kan ge en "översiktsbild" av vilka normer som gäller för området. Stöd för detta finns i PBL 4:1 1 st (se nedan). Kartan kan t.ex. redovisa vilka tätorter som har mer än 200 invånare och där avståndet mellan husen är mindre än 200 m och där normerna är i farozonen. Alla orter kan näppeligen behöva redovisas. Då blir det en så komplex bild att vi inte ser skogen för bara träd och vi får ändå inte den nyttiga kunskapen, dvs. var vi måste vara uppmärksamma.

PBL 4:1 1st I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. ...

Översiktsplanen ska redovisa vilka åtgärder som kommunen tänker genomföra för att normer ska iakttas. Men det bör rimligen tolkas så att det endast är i de fall det är risk för att normerna passeras (se regeln nedan). I dessa fall kan översiktsplaneringen – om det stämmer i tiden – bli en slags beredning för ett åtgärdsprogram eller förberedelse för att genomföra ett åtgärdsprogram, med stöd av detaljplaner, områdesbestämmelser, nya trafikföreskrifter, ändrad energiplan etc. Allt som har en tydlig geografisk dimension kan på så sätt bedömas och formas i ett mera allsidigt perspektiv i översiktsplaneringen, än om åtgärderna ska planeras var för sig.

PBL 4 kap 1 § 2st Av (översikts)planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iakttä gällande miljö kvalitetsnormer.

Planeringen utvecklar kunskap om normerna

Den kunskapsutveckling som normalt sker i plandialogerna får givetvis även normerna se till att ta till vara. Kommunens planeringsprocesser för översiktsplaner såväl som detaljplaner och områdesbestämmelser är öppna för allmänheten, intresseorganisationer och staten. Det borgar för allsidighet. Länsstyrelsen tillför centrala statliga intressen såväl som det regionala perspektivet, medan kommunen kan visa vilka åtgärder som lämpligen prioriteras utifrån lokala förutsättningar.

Följande regler – som delvis stämmer överens med kunskapsförsörjningen för hållningsreglerna i MB 3-4 kap²⁵ – ger stöd för "kunskapskopplingarna" mellan normer och planer. Jag beskriver exempel i nästa kapitel.

²⁵ Skillnaderna finns i förordningarna, där normerna är bindande efter förordningen medan riksintressen är anspråk. De behandlas i en dialogprocedur mellan centrala verk och länsstyrelser enligt

PBL 4:4 och 5:21 Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. ...

PBL 4:5 och 5:22 Under samrådet (*om översiktsplan, detaljplan el områdesbestämmelser*) skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid ... 2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, ...

PBL 4:9 och 5:22 Länsstyrelsen skall under utställningstiden (*av översiktsplan, detaljplan el områdesbestämmelser*) avge ett granskningsyttrande över planförslaget. ... Av yttrandet skall framgå om ... 2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.

Exempel på hur dialogen kan se ut på pappret finns i kapitel 3.

2.4.4 Ikraftträdandets problem för detaljplaneringen

Förordningen om kvävenormen har vunnit laga kraft. Den gäller. Men stoppfunktionen träder inte i kraft förrän vid nyår 2006. Som jag redan tidigare antytt så tolkas detta olika av tillämparna²⁶. Det finns flera möjliga tolkningar när det gäller detaljplanering enligt PBL:

- Beslut om detaljplan som fattas före 2006 berörs inte alls.
- Beslut om detaljplan från 1999 (när balken och förordningen trädde i kraft) måste beakta normen.
- Beslut om detaljplan från 1999 (när balken och förordningen trädde i kraft) måste beakta normen om genomförandetiden sträcker sig över nyåret 2006.

Vilken tolkning som är den rätta får praxis visa. Förarbetena ger följande underlag för att argumentera:

*Prop. 1997/98:90 **Följdlagstiftningen** sid. 163* Genom den föreslagna regleringen får bestämmelserna direkt inverkan på beslut i fråga om detaljplaner och bygglov utanför områden med detaljplan. Således får en detaljplan inte antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds. Detsamma gäller för bygglov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan. I de fall en lagakraftvunnen, men inte genomförd, detaljplan skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds, kan det bli aktuellt att upphäva eller ändra planen. Om frågan skulle aktualiseras under planens genomförandetid, dvs. den tid under vilken de rättigheter som uppkommit genom planen har ett starkt skydd, torde bestämmelserna i 5 kap. 11 § första stycket plan- och bygglagen vara tillämpliga. Det innebär att det är möjligt att upphäva planen mot fastighetsägarnas bestridande på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. I sådana fall har rättighetshavarna rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider. Har genomförandetiden löpt ut kan planen upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

Lagstiftaren förväntar sig således att kommunerna inte bara ska beakta normerna i planarbetet utan dessutom gå in och ändra gamla planer som vunnit laga kraft. De formella förutsättningarna för att tvinga fram sådana ändringar har inte tagits upp, utan det förutsätts att kommunerna gör det ändå.

hushållningsförordningen (1998:896) och blir bindande först genom beslut enligt PBL 5 kap eller t.ex. väglagens arbetsplan.

²⁶ Erfarenheterna från Göteborg och Stockholm redovisas i följande kapitel 3.

Min pragmatiska slutsats är att kommunerna lika gärna kan beakta normerna redan nu, istället för att behöva ändra planerna i framtiden med de besvärliga ersättningskrav som då kommer.

Tänk alltid på normer – nya som gamla – i planeringsarbetet

Det innebär också att jag anser det nödvändigt att kommunerna bedömer om både dagens och planerade normer kan vara relevanta i allt planarbete. Det är alltför ineffektivt att ta om planeringsarbetet jämfört med att bedöma normerna. De arbeten som pågår inom Naturvårdsarbetet om normer är därför oerhört viktiga att löpande sprida till planeringsinstanserna på kommuner och länsstyrelser, med tydliga förklaringar om hur de kan komma att påverka framtida planer och var kunskapsstöd finns.

Det blir värre med de normer som inte ens är förberedda än, men som kan komma under de 15 år det kan ta att genomföra en plan. För att hantera sådana normer skulle planerna behöva en kristallkula²⁷. Det betyder att Naturvårdsverket behöver informera synnerligen tidigt om frågor som behöver uppmärksammas i planeringen för det fall de kan tänkas utvecklas till normer inom en 10-15 års period.

2.4.5 Indikatorer som bevismedel i planeringen

Det är klart att tillämpningen av normer i planeringen kommer att bestå till stor del av bedömningar (gissningar av mer eller mindre kvalificerat slag). Exempelvis: om denna markanvändning stormarknad (bostadsområde, industriområde etc.) kommer till stånd, kan det tänkas leda till ökad trafik av omfattningen x. Men man kan förmoda att bilarna blir så mycket bättre på 10 år att vägen ändå klarar en belastning av 30 000 fordon?

För att kommunerna ska kunna känna sig "säkra" på att inte behöva ändra detaljplaner för ofta, vore det värdefullt med ett "bevismedel" som kunde stödja bedömningarna. Något som visade att det gjordes rimliga bedömningar när planen togs; slags indikatorer. Det kan säkert finnas mycket att hämta i traditionella metoder som används i trafikplanering etc., som i samverkan med miljökunniga kan kombineras med just de aspekter som spelar stor roll för normens tillämpning. Det bedömer jag vara ett viktigt kriterium för att bestämma inriktningen på det fortsatta arbetet med indikatorer.

Ett sådant utvecklingsarbete bör löpa parallellt med utvecklingen av nya normer, för att utformningen av normerna ska bli sådan att de faktiskt går att hantera i planeringen. Om den praktiska tillämpningen i ett sådant arbete inte kan bedömas på rimlig nivå, så talar det enligt min mening för att dessa normer inte bör kopplas till planeringen över huvudtaget.

Utvärderingen av tillämpningen av dagens normer borde också ta upp den praktiska möjligheten – liksom nyttan – av att ha dagens normer i planeringen.

²⁷ Detta har jag utvecklat i en artikel i Boverkets tidskrift "Miljösekvensen", 1999:3.

2.5 Konsekvensanalyser – eftertanke före med planeringen!

2.5.1 Analyser av olika slag - var och en med sina regler

Konsekvensanalyser görs för både planer och projekt. Miljöbalken ger regler om sådana analyser för vissa delar av kommunikationsplaneringen (förstudie, utredning för väg och järnväg), medan särskilda regler finns för den nationella väghållningsplaneringen och motsvarande regionala planering. För analyserna i den kommunala planeringen ger PBL utgångspunkterna²⁸. För de projekt som är slutpunkten på kommunikationsplaneringen finns regler i miljöbalken med komplettering och ändringar genom väglagen. Projekt som bereds genom kommunal planering slutförs ofta med prövningar enligt balken, men inte alltid. Exempel på sådant som sannolikt bara hanteras i PBL är byggnader som används för omfattande handel (stormarknader) eller hotellverksamhet och pendlarparkeringar. Det är således ett synnerligen omfattande regelkomplex som styr konsekvensanalyser av olika slag i beslutsfattandet²⁹.

Oavsett vilka regler som gäller, finns emellertid stöd för att ta in såväl mål som normer både i arbetet med analysen och i dokumentet. Indikatorer lämpar sig som redskap både för att bedöma troliga verkningar och för att värdera vilken betydelse som bör tillmätas verkningarna.

Jag har redan tagit in dessa kopplingar löpande i texten. Här ska jag redovisa några regler som ger formellt stöd och utveckla de funktioner som konsekvensanalyserna kan fylla.

2.5.2 Mål och normer i konsekvensanalyser

Arbetet med konsekvensanalyser får efterlängtad metodstöd

Om vi utgår från de fyra grundläggande frågorna för konsekvensanalyser – ska vi, hur gör vi, vad tar vi upp och vad betyder det egentligen? - blir möjliga kopplingar:

- Ska vi? Om det inte är obligatoriskt med konsekvensanalys, kan mål och normer påverka vår bedömning om inverkan är så betydelsefull att analysen behövs (behovsbedömningen). Det kan t.ex. gälla en lokalisering till områden där flera mål är i farozonen eller en norm tangeras och verksamhetens följder kan motverka detta. Då kan det väga över för att konsekvensanalys av något slag behövs.³⁰
- Hur gör vi? Behövs en formell samrådsprocedur (miljökonsekvensbedömning för projekt enligt MB, utökad samråd i vägutredning eller arbetsplan etc.)? På motsvarande sätt som vid behovsbedömning kan målen och normerna ge stöd när länsstyrelsen ska avgöra om det är så omfattande konsekvenser att det ska anses bli betydande påverkan.
- Vad tar vi upp? Från början är det många frågor som väcks och massor av tänkbara konsekvenser. Vad är stort och vad är smått? Målen kan visa frågor som är viktiga (avgränsningen) men också vad som behöver lösas i första hand (prioritera). Normerna blir en prioriteringsgrund – klarar man inte dem är det inte lönt att fortsätta.

²⁸ Se bl.a. PBL 4 kap 1§ 3st, 5 kap 18 §.

²⁹ En sammanställning av reglerna finns i mitt häfte "Regler om MKB", se www.lagtolken.se

³⁰ Se bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

- Vad betyder det, egentligen? Givetvis ger normerna oerhörd vikt åt frågor som kan leda till att de passeras. Målen är inte lika tunga, men kan ändå visa vad som politiskt är viktiga frågor, i ett samhällsperspektiv. Då är det viktiga konsekvenser. Men vi får minnas att det finns flera viktiga frågor. Målen kan fungera som en "kompass" vid bedömningen, att jämföras med riktninganalyser av olika slag³¹.

Det finns enligt min uppfattning redan stöd i reglerna för att kräva en beskrivning av inverkan på både mål och normer, via reglerna om MKB och hänsynsreglernas vida tillämpning:

MB 6:7 ... 3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,

MB 22:1 1st En ansökan ... skall innehålla 1. de uppgifter ... som behövs för att bedöma ... åtgärdens art och omfattning, 3. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttagits, ...

2.5.3 Indikatorer i konsekvensanalyser

Indikatorer för miljön men också annat

Indikatorer kan fungera som bedömningsredskap i alla de fyra skeden jag tog upp i förra avsnittet, men det är inte bara miljöfrågor som behöver få indikatorer. Jag ger exempel i punkterna nedan.

Först vill jag emellertid ta upp finska utvecklingsarbeten om konsekvensanalyser i planering och programsleden, som ger exempel på både mätbara indikatorer (för regional avfalls politik) och "bedömningsramar" satta utifrån aktörers uppfattning i en viss fråga³². För kriteriet markanvändning används behovet av utrymme för avstjälningsplatser som indikator. Kriteriet smidighet ska bedömas utifrån indikatorn investeringar och variabilitet. Jag kan tänka mig att det innebär att t.ex. handlingsfrihet i olika alternativ kan vara en betydelsefull indikation. En analys av genomförbarheten kan också behövas, med tanke på förutsättningarna (i form av kunskap, resurser, tvångsmedel men också trovärdighet i allmänhetens ögon) i de sektorer som ska driva olika alternativ, för att bedöma graden av smidighet i planen. Och en plan som kan genomföras smidigt och effektivt ger förstås bättre styrning än den som stannar på pappret.

För de fyra skedena av konsekvensanalyserandet kan indikatorerna ge metodstöd:

- Ska vi? Indikatorer kan hjälpa oss i den svåra bedömningen. Vilka miljöaspekter är lämpliga att ta upp som kan indikera att det blir så betydande påverkan att vi behöver göra en konsekvensanalys? Vi behöver samla erfarenheterna av detta. Vilka av indikatorerna passar frågor om markanvändning? Genom att följa – utvärdera – hur det blev i verkligheten får vi allt säkrare bedömningar av hur betydande påverkan blir.
- Hur gör vi? Indikatorer för att bedöma betydenhet med tanke på procedurernas omfattning kan behöva ta upp andra aspekter än miljö. Det handlar t.ex. även

³¹ Se exempelvis Svenska kommunförbundets minirapportserie.

³² Se anvisningar från miljöministeriet, Finland, om bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program, 1998

om allmänhetens behov av att delta i processen. Hur mycket uppmärksamhet väcker detta slags förändringsförslag? Hur många deltog förra gången vid samrådet för en motsvarande plan? Hur många synpunkter kom in vid samrådet? Hur ofta brukar detta slags planer överklagas?

- Vad tar vi upp? När vi avgränsar ska vi också fundera över vilka slags indikatorer vi kan ha som metodstöd; för att göra förutsägelser och för att värdera konsekvenser. Det är en del av avgränsningen att bestämma detta, och en av de saker som samråden behöver handla om³³.
- Vad betyder det, egentligen? Indikatorer, byggda på erfarenhet av tidigare händelser och utvecklade med ny kunskap, skulle öka nyttan av konsekvensbeskrivningar oerhört mycket. Förutsägelseerna blev enklare och trovärdigare. Indikatorer kan också mäta det omätbara, genom att använda "mellanled". Hur viktigt är det gröna området för de boende³⁴? Kanske förstår vi det problemet bättre om vi får beskrivet hur antalet boende inom x minuters avstånd förändras eller hur andelen gröna kvalitetsytor förändrats över hundra år.

En mätbar konsekvens får – erfarenhetsmässigt – större uppmärksamhet än den omätbara. Indikatorerna kan tänkas ge status åt det omätbara. Men det är, enligt min mening, farligt att försöka mäta allt. Även indikatorer bör "nyttjas med måtta".

Rättvis bedömning över landet – indikatorer som styrmedel?

Länsstyrelserna är "spindeln i nätet" för flertalet slag av konsekvensanalyser och det ger goda förutsättningar för att erfarenheterna kan tas tillvara. Men det kan ändå vara stora (omotiverade) skillnader mellan länen. Samordningen av deras tillämpning av regelverken ska ske inom Naturvårdsverkets tillsyn över systemet.

Ett sätt att bidra till rättvis bedömning för verksamhetsutövare i olika delar av landet – och en gemensam hög ambition förstås – vore att ha några gemensamma indikatorer för att utvärdera nyckelfrågor.

³³ Jämför t.ex. EG-direktiv om MKB, 97/11/EG, bilaga IV, punkt 4 "exploatörens beskrivning av de metoder som använts för att i förväg bedöma miljöeffekterna".

³⁴ Se exempel i Boverkets rapport Gröna områden i planeringen, 1999, checklistor sid 104 ff.

3. Erfarenheter och möjligheter

Detta är ett kort kapitel. Inte för att det saknas möjligheter utan för att det finns inte så mycket erfarenheter ännu³⁵. Många av utvecklingsmöjligheterna har jag också redan tagit upp, i förra kapitlet.

Arbetet med normer i planeringen pågår på många håll i landet. Jag har börjat med Stockholms stad och Göteborgsregionen³⁶. Jag redovisar här korta brottstycker från diskussioner om tillämpningen. De visar därför personliga intryck och är inga sanningar i det avseendet att de speglar den enda möjliga uppfattningen av verkligheten. Om någon sådan nu hade funnits.

Även detta kapitel avser att stimulera till egna diskussioner – och då kan det vara bra om det är lite provocerande, eller hur?

3.1 Läget på ostkusten³⁷

Var man inte medveten om trafikproblemen när man skapade normerna? Det hade ju behövts åtgärdsprogram omgäende för storstäderna. Och detaljplaneringen är helt fel beslutsnivå. Den kan inte hantera och styra trafikflödena.

Alla planer kan på något sätt tyckas driva på trafiken, så egentligen kan ingen plan antas när normerna väl trätt i kraft. Men i dagsläget utgör normerna inget formellt hinder för detaljplanering, även om den är trafikalstrande, eftersom reglerna inte gäller förrän om några år. Normerna fungerar därför just nu som ett slags planeringsmål.

Problem med trafiken – med tanke på normerna – får man om det är mer trafik än 30 000 och en trång passage. Det är kväve som är problemet. Det finns flera gator i Stockholm där det är problem. Trafiken kunde minska med förtätning för bostäder i city, men det skulle då inte vara möjligt att planera för, på grund av normen.

Det är livsstilsfrågor och den ekonomiska utvecklingen (med flera bilar underförstått) liksom teknikutveckling av fordonen som påverkar utsläppen. Planeringen kan bidra med att upptäcka svaga punkter i stadsstrukturen, men det är en mera övergripande fråga som detaljplaneringen inte kan sköta.

Normerna kan få den effekten att man sprider föroreningarna i stället för att minska dem, så att hela tätorten får samma halvtaskiga miljö, eftersom de sätter ribban lägre än de långsiktiga miljömålen.

³⁵ Särskilda delprojekt pågår i SAMS när det gäller utvecklingen av frågorna, och de projekten redovisas inte här. Se närmare: Fallstudie 1: Miljömål och indikatorer för biologisk mångfald i fysisk planering (fördjupning av översiktsplan för området Haga-Brunnsviken). Fallstudie 2 – miljöbedömningar i fysisk planeringen, metoder för att nyttja strategiska miljöbedömningar i MKB för detaljplan.

³⁶ Det är inte enbart ett storstadsproblem. Helsingborg passerar normen om svavel sex dagar och är därmed snart inne på förbjudet område, uppger Per Fredrik von Platen. Det är färjorna till Danmark som är källa till problemet och förhandlingar pågår mellan kommunen och bolagen angående katalysatoranvändning. Öresundsbron förmodas också bringa ner utsläppen. I Helsingborg.

³⁷ Redovisningen bygger dels på diskussionerna vid lärarutbildningen om miljöbalken (där jag var huvudlärare på samtliga åtta kurser), dels på diskussionerna vid Boverkets Plan- och byggdagar, september 1999, temat om miljöbalken, dels på samtal med Christina Björn, Stadsbyggnadskontoret.

Normernas giltighet bör avgränsas tydligare geografiskt och kopplas direkt till åtgärdsprogram som håller samman avtal, planer, subventioner och prövningar för att få avsedd effekt – förbättring, inte utjämning.

Normerna skapar förhandlingsutrymme i planeringen, genom "lockvaror" som kompensationsåtgärder. Övergripande frågor blir intressantare att ta upp. Hotet om normen skapar beredskap hos byggherrarna för att göra "lite extra".

Nya normer bör inte utfärdas förrän vi vet hur vi ska hantera dem i verkliga livet.

Arbetet med en policy för normerna pågår, och det skulle ge en diskussionsram för alla berörda – det blir lättare att komma vidare med frågorna.

3.2 Läget på västkusten³⁸

Spridda kommentarer

När man ser flera exempel samlade, blir den komplexa tillämpningen tydlig. Men genom det tvingande i lagstiftningen har vi fått många tillfällen att diskutera sambanden mellan trafikökning, luftmiljö och lämplig bebyggelsestruktur. Diskussionerna har varit bra – och påverkar sannolikt besluten i framtiden – även om lösningarna för dagen känns något otydliga.

Gäller normerna i trafiktunnlarna under Göteborg också, så får vi stänga dem...

Kommunerna kan behöva kompetensstöd från länsstyrelsens miljövårdsenheter, inte minst med tanke på att luft/vattenproblem är regionala. Rutinerna på länsstyrelsen för samråd enligt PBL kan därför behöva ändras.

Länsstyrelsen behöver vara observanta på kommande normer och informera kommunerna så tidigt det går. De behöver också tidigt bli beredda på att bistå med det planeringsunderlag som måste finnas för att kunna beakta nya normer i planeringen.

Översiktsplaner har för liten skala för att diskutera fördelningen av belastningen i en region – dvs. hur sprider man lämpligast utsläppen när en norm är i farozonen. Översiktsplanen kan å andra sidan inte heller beskriva småområden (gatuavsnitt), utan då behövs fördjupningar eller större detaljplaner.

Planredskap för att hantera mellankommunala frågor är nödvändigt med tanke på normerna. Grannkommunens trafik smutsar ner.... Regionplan måste – liksom i Danmark – ge klara regionala förutsättningar för den kommunala planeringen och det kommunala planmonopolet kan då inte utövas fullt ut som idag.

Det saknas planeringsrelevanta fakta (händelse-orsak-verkan i ett markanvändningsperspektiv). Metodutveckling behövs för att vi ska kunna utveckla och hantera normerna i planeringen. Det kräver samverkan mellan miljö- och plankunskap. Metoden kan ta stöd i följande steg.

- Vilka åtgärder är relevanta för normen (trafik, svinfarm, hönseri, glasbruk med tanke på kväve, trafik, vedeldning och industrier med tanke på bensen etc.).

³⁸ Samma diskussioner som under förra fotnoten har använts jämte samtal med Peter Lindroos, länsstyrelsen för Västra Sverige, och utdrag ur planer för Härryda, Lerum och Alingsås kommuner.

- Var, geografiskt, koncentreras ämnena och var mäts värdena? En meter upp? Vid markytan? Varierar värdena över dagen? Över årstiderna?
- Hur kan markanvändningen förändra förutsättningarna? Skapa alléer, rondeller (mindre stopp), samlad parkering för bostadsområden, cykelvägar, smala gator men inte tätare mellan husen? Vilka åtgärder kan planeringen inte styra alls?
- Vilka indikatorer kan vara relevanta för att bedöma om markanvändningen är relevant för normen?

Kunskapsutveckling om normen syftar till att vi ska "klara av" den – planeringen ska skapa en beredskap för vår anpassning till förändringar som krävs och leta nya vägar att nå målen.

Länsstyrelseinitiativ att få in normerna brett i planering

Länsstyrelsen bjöd hösten 1999 in till sex regionala "planerardagar" under rubriken "Trafiken i Göteborg ökar – hur skall vi få bukt med luftföroreningarna?". Syftet var att starta en dialog med de berörda om gemensamma strategier och förutsättningar för en god utveckling av trafik- och bebyggelsestrukturen i regionen. Strategierna skulle arbetas fram av kommunalförbundet för regionen. Det väckte stort intresse och initiativet ska upprepas. Ungefär 70 personer deltog, varav flertalet från kommunerna (med enstaka politiker) och i övrigt fanns representanter från region, län, väg- och järnvägssektorerna.

Förslag till översiktsplan för Härryda kommun, 1999

I kapitlet "Rekommendationer" under rubriken "allmänna intressen" finns ett avsnitt "Miljökvalitetsnormer" på sid. 14. Där redovisas PBL 2:2 och vilka normer som finns i förordningen. Den lokala tillämpningen beskrivs så här:

Göteborgsregionens kommunalförbund har sammanställt en rapport över var inom regionen miljökvalitetsnormerna för kväveoxider (NO_x) överskrids samt var halterna är sådana att det finns anledning att göra kompletterande mätningar. Miljökvalitetsnormer överskrids inte någonstans i Härryda kommun enligt luftvårdsprogrammets mätningar. Årsmedelvärde för kväveoxid är 20-30 µg/m³ (miljökvalitetsnorm 40 µg/m³) och timvärde (98%-til) 40-70 µg/m³ (miljökvalitetsnorm 90 µg/m³). Halterna för bly och svaveldioxid ligger enligt Göteborgsregionen långt under miljökvalitetsnormerna.

Därpå följer en beskrivning av normens betydelse för planläggning, ett slags kommunens tolkning av hur normerna bör tillämpas:

Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds. Det är alltså detaljplanens möjligheter till förändringar som ska bedömas i detta sammanhang, inte en renodlad föroreningsnivå. I detaljplaner som medför en stor ökning av trafiken i närheten av Rv 40 eller i centrala Mölnlycke finns det skäl att bedöma om halten kvävedioxid kan bli hög. I mindre detaljplaner och i övriga delar av kommunen finns det ingen anledning att befara att någon av hittills antagna miljökvalitetsnormer kommer att överskridas. Nya bedömningar för kommunen ska göras efter hand som nya miljökvalitetsnormer utfärdas.

Slutsatserna sammanfattas sedan i kapitlet "Riksintressen och allmänna intressen" under rubriken "Områden med särskilda miljöproblem" (sid. 58).

Jag bedömer att:

- Härryda kommun med detta uppfyller kraven på redovisning i PBL 4:1 1st (allmänna intressen som bör beaktas).

- Redovisningen av hur kommunen avser tillgodose normer (p3 i 2st samma paragraf) dessutom ger stöd för kommande detaljplanering³⁹, eftersom normens tillämpning preciseras både geografiskt (nära väg eller centrala Mölnlycke) och sakligt (stor ökning av trafiken). Det är bra!
- Jag förmodar att länsstyrelsen i sitt samrådsyttrande enligt PBL 4:5 kommer att ta upp frågan om det är så att även andra slags detaljplaner bör uppmärksammas eller om även andra geografiska områden bör namnges.

Förslag till översiktsplan för Lerums kommun, 1999

Jag har i detta fall inte tittat på planförslaget utan istället inriktat mig på länsstyrelsens roll. Länsstyrelsens samrådsyttrande⁴⁰ rekommenderar kommunen att använda översiktsplanen till att påbörja den kanske kontroversiella men nödvändiga diskussionen om hur utbyggnaden i Lerums kommun påverkar luftsituationen i Göteborgsområdet. Länsstyrelsen framhåller att det är nödvändigt att starta nu för att i tid nå målet om en långsiktigt hållbar utveckling.

Följande citat ur länsstyrelsens yttrande visar hur staten argumenterar (väl, enligt min bedömning) för att övertyga:

Den redovisning kring luftfrågorna som görs under rubriken Miljötillståndet i Lerums kommun är bra. ... Förslaget behöver kompletteras med en redovisning av kommunens strategier för att ytterligare minska utsläppen till luften, t.ex. vad har kommunen för policy när det gäller vedeldning (påverkar bl.a. bensenutsläppen). ...

... Nya arbetsplaner och detaljplaner får inte antas och bygglov får inte medges om de medför att en norm överskrids. ...

Med hänsyn till normerna är Länsstyrelsen som nämnts tveksam till kommunens strategier vad gäller permanentning av de mer perifert belägna fritidshusområdena och angående ny bebyggelse på landsbygden. Det är möjligt och nödvändigt för kommunen, bland annat m.h.t. miljö kvalitetsnormerna, att ha en restriktivare hållning än den som förs fram i översiktsplanen. De föreslagna strategierna för bebyggelseutvecklingen bör alltså analyseras m.h.t. trafikgenereringen.

Normerna började gälla under den tid som förslaget till översiktsplan arbetades fram. Det är ändå viktigt att förslaget kompletteras så att förslagets konsekvenser angående gällande miljö kvalitetsnormer framgår tydligt. Annars är det nödvändigt att i varje kommande detaljplan i detalj redovisa hur planen förhåller sig till normerna.

Mina slutsatser av detta är följande:

- Länsstyrelsen förbereder – föredömligt – tillämpningen av normer som nu bara är i beredningsskedet. Om normerna skulle vänta på nästa översyn av översiktsplanen kan det ta många år. Det är därför mycket bra att väcka frågan redan nu. Det finns ju inget som hindrar kommunen från att ta upp frågan, om det är en viktig miljö- och riskfaktor.
- Länsstyrelsen kliver tydligt ut med sin tolkning att normerna måste följas redan i dagens beslutsfattande – dvs. inte vänta till 2006. Det må vara fel, men det är i alla fall en tydlig hållning för kommunerna att agera efter eller emot.

³⁹ Jämför med följande exempel på yttrande från länsstyrelsen till Lerums kommun.

⁴⁰ Dnr 201-195501999, yttrande 2000-01-28.

- Länsstyrelsen tar tydlig ställning till vilka slags strategier i planförslaget som kan motverka normer men kanske också beröra samordningen mellan flera kommuner, jämför PBL 4:5.
- Länsstyrelsens argumentering är enligt min mening ett bra sätt att verka för att normerna ska iakttas (enligt PBL 4:5 p2).
- Länsstyrelsen använder motsvarande modell till förenkling som finns för konsekvensbeskrivningar, nämligen att det går att underlätta tidiga (program-) skeden i detaljplaneringen om översiktsplanen tydligt berett frågorna⁴¹. Det är enligt min mening alldeles utmärkt. Det förra exemplet från Härryda visade just en sådan tillämpning.

MKB för detaljplan, Lillgården, Lerums kommun

Avsnitt 8 tar upp miljökvalitetsnormer och redovisar först allmänt de teoretiska förutsättningarna i reglerna. Beskrivningen fortsätter:

Luftföroreningar från trafik och andra källor kan vara av många slag. Som indikator på luftföroreningssituationen används numera främst kvävedioxid; för detta ämne finns fastställt gränsvärde och även etablerade beräkningsmodeller.

Detta är enligt min uppfattning en väldigt viktig förutsättning för att normen ska kunna användas med trovärdighet, i beslutsfattande och i planeringen. Finns inte etablerade modeller, kan det bli både dyrt och svårt att skapa en praxis som håller.

Efter en beskrivning av förordningens gränsvärden etc. följer en redovisning av nuvarande förhållande, med hänvisning till den rapport om luftkvalitet jag nämnde i exemplet från Härryda, som leder till följande slutsats:

Två av de ovannämnda normvärdena underskrids således, med avsevärd marginal. Även det tredje normvärdet, för dygn, underskrids därmed med stor sannolikhet.

KONSEKVENSER

Trafikmängderna på det befintliga gatunätet påverkas i liten grad av planförslagets bostadsutbyggnad. Slutsatsen är därför att gällande miljökvalitetsnormer klaras, med avsevärd marginal, även efter genomförandet av planförslaget.

Följande slutsatser drar jag:

- Detta ger tydligt underlag för länsstyrelsens – och andras – bedömningar i samråden och inför yttranden enligt PBL 5:20-22 och 26. I en plan av mindre omfattning behöver det inte göras mera komplicerat än så här.
- Det är emellertid viktigt att uppmärksamma hur detta liksom de tidigare exemplen refererar till luftvårdsprogrammets rapport från 1998. Utan den hade det varit ett tungt (och miljömässigt inte motiverat) arbete med att ta fram beslutsunderlaget om normerna för varje detaljplan som kan tänkas alstra trafik.
- Det är oerhört viktigt att konsekvensbeskrivningen av nya normer även tar upp vilka kunskapsunderlag som finns och kostnaden för att ta fram de som behövs för normens tillämpning. Annars går det inte att bedöma om normen uppfyller hänsynsreglerna i balken...

⁴¹ Se Boverkets Boken om översiktsplan 1996, del 2, 4 kap om konsekvensanalys, med underliggande förarbeten i prop. 1994/95:230 s 32f, 39, 61 ff, 86, 89, 94, 113f, 117f.

Antagandehandling för detaljplan för Öslanda, Lerums kommun

Detta beslut från juni 1999 har egna rubriker för såväl normer som MKB och motiverar såhär:

MILJÖKVALITETSNORMER

(först beskrivs att halterna inte överskrids i någon del av kommunen) ... Utbyggnaden av bostadsområden i Lerum sker huvudsakligen inom befintlig tätortsstruktur med goda kollektivtrafikmöjligheter. Stadsbyggandskontoret bedömer att planens föreslagna utökning av bostäder i Stenkullen inte utgör en olämplig lokalisering i regionen med hänsyn till miljö kvalitetsnormerna.

MILJÖKONSEKVENSER

Området för den nya bostadsbebyggelsen saknar specifika naturvärden. Stadsbyggandskontoret bedömer att planen inte medför betydande miljöpåverkan enligt miljöbalken. Någon särskild miljökonsekvensbeskrivning har inte bedömts erforderlig.

Jag har inte läst planförslag eller yttranden men utgår från att detta varit ett litet detaljplaneärenden. I sådana fall måste det vara acceptabelt med korta texter och "kärnfull" motivering. Av antagandehandlingen framgår tydligt:

- Ställningstagandet att normerna inte bedöms motverkas.
- Ställningstagandet att den medgivna markanvändningen inte bedömts ge betydande påverkan enligt miljöbalken (och sannolikt avses även PBL).

Det innebär att vi får veta att frågorna varit uppe och att detta är bedömningen som gjorts. När det gäller MKB visar motiven även att just naturvärdena varit en av grunderna till bedömningen om påverkan. Indirekt får vi via motiven av normerna veta att luftmiljön inte är ett hälsoproblem. Däremot vet vi inte om även hushållningsaspekter beaktats vid "betydande-bedömningen" i planeringens inledande skede. Det hade ökat värdet av motiven om det angetts. Det hade också varit värdefullt med en kommentar "annan åsikt har inte framkommit under samråden". Men det går en gräns för hur omfattande beslut får lov att bli i småärenden.

Ärendet visar hur svårt – omöjligt? – det är att hålla isär miljöbalken och PBL. I beslutet ska ömsom den ena och ömsom den andra åberopas. Just här blev det fel. Balken gäller ju definitivt icke för miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaneringen. Det spelar kanske mindre roll i detta ärende, men ibland är det skillnad mellan planerade verksamheternas och åtgärdernas konsekvenser och den maximalt av planen medgivna byggrättens och markanvändningens möjliga konsekvenser. Det sistnämnda kan vara mer!

Ändring av detaljplan, Alingsås kommun

Ändringen innebär att markanvändningen blir kontor istället för industri. Ställningstagande till normerna finns under rubriken miljökonsekvenser, i avsnittet hälsa och säkerhet. Det har inte gjorts någon MKB, eftersom det inte bedömts bli sådan påverkan att det behövs.

Planförslaget ger inga nya byggrätter och den ändrade användningen kan endast medföra en ringa ökning av trafiken vilket innebär att buller och avgaser inte kommer att öka nämnvärt. För socialkontorets del innebär sammanslagningen av fem arbetsplatser till en att det interna trafikbehovet minskar. ... (Hänvisning till luftvårdsprogrammet, även här, med slutsatsen att normerna klaras) Standarden på kollektivtrafiken är hög. Dels finns hållplats för ... Planen kommer därför inte att innebära att någon miljö kvalitetsnorm enligt miljöbalken överträds.

Tydligt visas motiven som grundar slutsatsen att den inte blir någon överträdelse:

- Där är bra värden idag.
- Det ges inga nya byggrätter.
- Den nya användningen ökar trafiken bara ringa, viss slags trafik minskar.
- Det finns bra kollektivtrafik.

3.3 Avslutande kommentarer om erfarenheterna

Redan visar erfarenheterna att det är en god början att börja diskutera frågorna, vilket inte ska underskattas. På så sätt är bindande normer värdefulla även om de skulle vara omöjliga att tillämpa på förutsatt sätt i planeringen. Men nyttan växer förstås oerhört om det finns bedömningsmetoder och planeringsrelevant kunskap. Det bedömer jag vara en grundläggande fråga när frågan ska avgöras om nya normer ska tillämpas i planeringen.

Farhågorna om "miljöns B-lag" ligger med i resonemangen i Stockholmstrakten, och bör inte avfärdas redan nu. Möjligheten att använda planeringen för att undvika låsningar så att norm-fällan slår igen borde vara en angelägen gemensam uppgift för Boverket och Naturvårdsverket. Redskap som indikatorer och konsekvensanalyser tycks då mycket lämpliga att fortsätta utveckla. Men snarare fokuserat och i försöksform är brett och teoretiskt.

Miljömålets funktion att stödja det praktiska beslutsfattandet, genom planer, konsekvensbeskrivningar, normer och indikatorer, får inte glömmas bort i det enorma arbete som nu pågår med att förverkliga målen.

Bilaga – Litteraturlista

Boverket:

– Område av riksintresse enligt 3 kap NRL, remiss 1995 och rapport 1996, Diarie-nummer B4081-5728/94

– Boken om översiktsplan, del II, 1996, ISBN 91-7147-251-7

– God bebyggd miljö, 1999, ISBN 91-7147-570-2

– Gröna områden i planeringen, 1999, ISBN 91-7147-522-2

– Tidskriften "Miljösekvensen":

1997:6 Närmare om MB och PBL, Peggy Lerman

1999:3 Räkna med miljöbalken, Peggy Lerman; Stadens gröna områden, Iréne Tallhage Lönn; Att bringa reda bland miljömålen, Lars Andersson; Balansering – ett synsätt och ett verktyg i miljöbalkens anda, Elsa Grip

1999:4, Miljöbalken skärskådad på Plan- och byggdagarna, Claes-Göran Guinchard

2000:1 Ostyrig målstyrning i miljöbalken och PBL! Peggy Lerman

Gipperth, Lena. Miljökvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål, Uppsala universitet 1999

Institutet för miljö rätt, IMIR, Miljö rättslig tidskrift:

1993:2, Rätten som en nödvändig faktor i genomförandet av miljö politik, Gunilla Högberg

1994:1, Erfarenheter av USA:s miljö kvalitetsnormer, Lena Gipperth

1994:3, Miljö kvalitetsnormer i rättsligt hänseende, Lena Gipperth

1999:1, Spaltkommentar till miljö balken, Staffan Westerlund

Lagtolken PL AB, häftena "Regler om MKB" samt "Hänsyn i byggandet", se www.lagtolken.se

Miljöministeriet, Finland, Anvisningar om bedömning av miljö konsekvenser av planer och program, 1998, ISBN 951-37-2681-9

Naturvårdsverket:

– Miljö kvalitetsnormer, Rapport 4793

– Utvecklingen av nya miljö kvalitetsnormer, Rapport 4925

– System med indikatorer för nationell uppföljning av miljömål, Rapport 5006

Propositioner:

1994/95:230, Miljöhänsyn i fysisk planering

1997/98:45, Miljöbalk

1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

1997/98:145, Svenska miljömål

SOU 1999:142, Miljöbalksutbildningen – dokumentation, utvärdering och förslag, *bilaga 6, Lagtolken AB, Strategi för att främja en tillämpning av miljöbalken så miljömål uppnås*

Svenska Kommunförbundet, Minirapport "Riktninganalys". 1993

Westerlund, Staffan, En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor, Iustus förlag, 1997, ISBN 91-7678-372-3, med anmälan av Bertil Bengtsson i Svensk Juristtidning 1999 sid.93-99.