

PM
2013-06-14

Bakgrund och motiv till forskningssatsningen: samhällsplanering för minskad miljöpåverkan

1. Inledning

I den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen¹ liksom i underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050² diskuteras behovet av förändringar i samhällsplaneringen. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ser ett behov av ett nytt forskningsprogram om planeringssystemet och dess tillämpning för miljöbedömningar av planer och program samt miljökonsekvensbedömningar av projekt.

1.1 Syfte

Det övergripande syftet med forskningssatsningen är att ta fram kunskap om effektiv samhällsplanering för hållbar utveckling och på så vis stärka samhällsplaneringen som ett relevant och övergripande styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.³ Avsikten är också att bidra till att samhällsplaneringen sker i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

1.2 Mål

Målet är att forskningsprogrammet ska generera förslag som kan användas för att utveckla planeringssystemet och dess tillämpning för miljöbedömningar av planer och program samt miljökonsekvensbeskrivningar av projekt. Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket räknar med att kunna dra nytta av forskningsresultaten inom ramen för sitt vägledande arbete på området, liksom vid genomförande av regeringsuppdrag och vid uppdrag som remissinstans med anknytningen till samhällsplanering.

1.3 Målgrupp

Målgruppen för forskningsresultaten är tjänstemän vid Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket, men också tjänstemän vid regeringskansliet, centrala myndigheter med ansvar för miljö kvalitetsmål, länsstyrelser och kommuner samt andra aktörer som aktivt deltar i samhällsplanering.

¹ Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Rapport 6500.

² Naturvårdsverket (2012), Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537, samt bilagor.

³ Riksdagens definition av generationsmålet lyder: "Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.". Mer om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen finns att läsa på Miljömålsportalen: <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Generationsmalet/>

2. Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Myndigheterna ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i arbetet. Naturvårdsverket har i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen ett övergripande ansvar för miljö målsfrågor. Regel- och normbildning inom miljö området är en nödvändig förutsättning för att myndigheterna ska nå framgång med sina uppdrag. Samhällplaneringen har en viktig roll i detta arbete liksom i myndigheternas strävan i riktning mot generationsmålet:

”Samhällsplanering är ett slags styrmedel för att ändra faktorer i samhället och vår omvärld i syfte att skapa bättre förutsättningar för bland annat ett miljö vänligt beteende.” [Naturvårdsverket (2005), Ekonomiska styrmedel för miljöns skull, Naturvårdsverket, sidan 4.].

I modern lagstiftning är regler kring plan- och bebyggelse samt miljö skydd och naturvård placerade i plan- och bygglagen samt i miljö balken. Här finns regler för den fysiska planeringen med hänsyn till hållbar utveckling. Till detta kommer att olika slags miljö planering utvecklas allt mer. Inom vissa sektorer såsom transport, avfall, energi, m.m. har miljö planering funnits länge. Ramdirektivet för vatten och det marina strategiska direktivet innehåller ett system med adaptiv planering för avvattningsdistrikt respektive havsregioner.

Sedan den 21 juli 2004 finns det bestämmelser i 6 kapitlet miljö balken om att vissa planer och program ska miljö bedömas.⁴ Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1998:905) om miljö konsekvensbeskrivning (mkb-förordningen). Processen för hur vissa planer och program ska arbetas fram regleras i miljö balken (t.ex. åtgärdsprogram och avfallsplaner). Andra planers framtagande regleras i annan lagstiftning som t.ex. plan- och bygglagen (översiktsplaner och detaljplaner) och förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur (2009:236). Allmänt gäller att lagar och förordningar hänvisar till miljö balken när det gäller miljö bedömning och miljö konsekvensbedömning. Syftet med miljö bedömning är att ”integrera miljö aspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas” (6 kap. 12 § miljö balken). Dessa bestämmelser införlivar EU:s direktiv om miljö bedömning av vissa planer och program.⁵

Naturvårdsverket har sedan införandet av bestämmelserna om miljö bedömning av planer och program arbetat med implementering och vägledningen av bestämmelserna.⁶ Myndigheten är remissinstans både vad gäller miljö konsekvensbedömning av projekt och miljö bedömning av planer och program och har regelbundna kontakter med planansvariga myndigheter/kommuner och forskare. Synpunkter från kommuner och myndigheter, som genom sitt plan eller programansvar är satta att genomföra bestämmelserna, har bland annat framkommit i samband med framtagandet av Naturvårdsverkets handbok för miljö bedömning av planer och program, men också lagts fram i så kallade samrådsunderlag under perioden 2004-2012. Dessa erfarenheter tillsammans med insikter från utredningar och forskningsrapporter som initierats av Naturvårdsverket ligger till grund för satsningen på föreliggande forskningsprogram.

⁴ Regeringskansliets förslag till förändringar av Miljö balkens 6 kapitlet innehåller inga ändringar rörande miljö bedömningar av planer och program.

⁵ Det s.k. Strategic Environmental Assessment Directive, se vidare <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>.

⁶ Handbok med allmänna råd om miljö bedömningar av planer och program, Handbok 2009:1, utgåva 1, februari 2009, Naturvårdsverket.

3. Motiv

Hur samhället organiseras och planeras på projektnivå och på kommunal-, regional- och nationell nivå samt vilka krav som ställs på transportsystem, energisystem, bostäder, arbetsplatser, tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder m.m. är avgörande för storleken på samhällets energi- och resursanvändning och för dess miljöpåverkan. Den pågående utvecklingen med ökade transporter av varor, längre fritidsresor och större boytor per person, ökad materialomsättning etc. motverkar den positiva effekten av ny energi- och resurseffektiv teknik. För att nå klimatmålet och andra av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmål krävs utöver utveckling av miljövänlig teknik också en samhällsplanering som i större utsträckning beaktar dessa mål.

Naturvårdsverket har noterat svårigheter med implementeringen av bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program. Rådande regler förutsätter att kommuner och andra myndigheter ”lojalt följer lagen”. Det finns i princip ingen yttre kontroll eller koppling till sanktioner om bestämmelserna inte följs. Preliminära studier visar också att bestämmelserna om miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning många gånger inte följs.⁷ Det gäller t.ex. bedömningen av vilka planer och program som ska miljöbedömas och hanteringen av alternativ vid både miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning.

Den fördjupade utvärderingen av miljömålen pekar på brister i tillämpningen av plan- och bygglagen, bland annat att översiktsplaner saknas i många kommuner, och att kvaliteten på planeringen och hur miljöaspekter inkluderas i planerna är alltför varierande. Särskilt efterfrågas att planering sker utifrån ett helhetsperspektiv istället för sektorsvis. Dessutom efterfrågas en bättre vägledning.

Bland praktiker finns en utbredd uppfattning om att en tidig integrering av miljöaspekter i planeringen lyser med sin frånvaro, och att ett sådant tillvägagångssätt försvårar och försvagar möjligheterna att beakta miljön. Avsaknaden av tidig integrering anses ha flera orsaker. Generellt sett ser man inte en potential i att lyfta miljöfrågorna tidigt utan verktygen miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning används för utvärdering av planeringsresultatet. Miljöprocesserna har också en benägenhet att bli syndabockar i planeringsprocesserna, eftersom de ofta medför att genomförandeproblem och hinder tydliggörs tidigt. Många förväxlar det med att miljöprocesserna medför problem. Ytterligare en rad delfrågor aktualiseras, såsom vilka miljökrav som ligger till grund för planbesluten samt hur man hanterar kraven på processens utformning, förhållandet till annan miljökontroll, var de viktiga beslutsfunktionerna ligger, hur nationella övergripande miljömål genomförs m.m. Ett vidhängande problem rör utarbetandet och hanteringen av alternativ, vilket är av central betydelse i miljöbedömningen och miljökonsekvensbedömningen.

En annan slags förklaring till besvärligheter med miljöbedömningar kopplas till aktörernas olikheter i bakgrund. Aspekter som tycks härröra från aktörernas utbildnings- och yrkesbakgrund verkar för systematiska olikheter i attityder, roller, handlingar och inflytande under planeringsprocess. Sådana kulturella betingelser förmodas forma aktörernas uppfattning om vilka informella och formella spelregler som gäller, liksom deras förväntningar på planeringens resultat och regelefterlevnad.

I dag finns ingen heltäckande vetenskaplig genomgång och analys av hur miljöbedömningar av planer och program samt miljökonsekvensbedömningar av projekt inom olika områdena har tillämpats i praktiken. Det finns inte heller någon mer djupgående vetenskaplig genomgång och analys av de bakomliggande orsakerna till brister i regelefterlevnad och hanteringen av alternativ.

⁷ Faith-Ell m.fl. (2012), Hilding Rydqvist m.fl. (2011) och Tyskeng m.fl. (2010).

Saknas gör också komparativa studier av hur olika nationalstater har reglerat frågor om fysisk planering och miljöplanering, men också hur dessa plansystem fungerar i praktiken. Det finns skillnader mellan stater när det gäller fysisk planering som bör analyseras närmare. I vissa stater, såsom i Sverige, är den fysiska planeringen decentraliserad, i andra är den mer hierarkiskt uppbyggd. Den frågan har betydelse för genomförandet av nationella och internationella miljömål. Planers rättsverkan varierar också (och därmed styrningsfunktionen från miljösynpunkt m.m.). Ytterligare en fråga där det skiljer sig mellan länder är förhållandet mellan fysisk planering och individuell miljökontroll, då främst tillståndsprövning. Det väcker en rad följdfrågor: Var ligger tyngdpunkten, vid den fysiska planeringen eller i den individuella prövningen? Vad är mest tidseffektivt? Kan man hantera vissa intressekonflikter genom en övergripande fysisk planering och därmed minska behovet av tillståndsprövning? Bör frågan om lokalisering avgöras i samband med beslut om fysisk planering (så är det i många stater)?

Exempel på källmaterial och rapporter

Europaparlamentet och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Faith-Ell, Charlotta, Stenérus Marie-Louise och Nilsson Susanna (2012). ”Vad är betydande miljöpåverkan och hur bedömer man det? (Opublicerad, Naturvårdsverket).

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar §§ 4-8.

Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program (2009:1) Naturvårdsverket.

Hilding Rydqvist, Tuija och Emmelin Lars (2011). ”Alternativ i miljökonsekvensbedömning och miljöbedömning – en pilotstudie” (Opublicerad, Naturvårdsverket).

Kommissionens vägledning ”Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan”.

Miljöbalken kap 6 §§11-18.

Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Rapport 6500.

Naturvårdsverket (2012), Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537, samt bilagor.

Tyskeng, Sara, Nord David och von Oelreich Jacob (2010). ”Miljöbedömning av kommunala energi-, avfalls- och översiktsplaner” (Opublicerad, Naturvårdsverket)