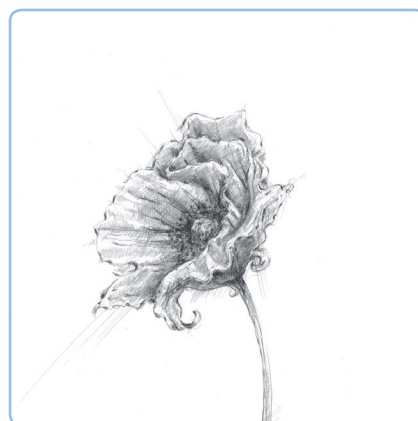


Strategisk miljöbedömning för hållbar samhällsplanering

Slutrapport från forskningsprogrammet SPEAK

BERIT BALFORS, HANS ANTONSON, CHARLOTTA FAITH-ELL,
GÖRAN FINNVEDEN, ULRIKA GUNNARSSON-ÖSTLING,
CHRISTINA HÖRNBERG, KAROLINA ISAKSSON, KRISTINA LUNDBERG,
SIRJE PÅDAM, TORE SÖDERQVIST OCH ANTOIENETTE WÄRNBACK

RAPPORT 6810 • FEBRUARI 2018



Strategisk miljöbedömning för hållbar samhällsplanering

Slutrapport från forskningsprogrammet SPEAK

Författare:

Berit Balfors, Hans Antonson, Charlotta Faith-Ell,
Göran Finnveden, Ulrika Gunnarsson-Östling,
Christina Hörnberg, Karolina Isaksson, Kristina Lundberg,
Sirje Pädam, Tore Söderqvist och Antoinette Wärnbäck

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6810-3

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2018

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2018

Omslag och illustrationer: Helena Ryhle

Layout av textdelen: Berne Albertsson/Typhoon Design

Förord

Den här rapporten har producerats inom forskningsprogrammet SPEAK – Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge/Planering för hållbar utveckling och kunskap för miljöbedömning (www.speakproject.se). SPEAK initierades 2014 inom ramen för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens utlysning ”Samhällsplanering för minskad miljöpåverkan” och har finansierats av Naturvårdsverket, 1:5 Miljöforskningsanslaget. Den fullständiga utlysningstexten finns i bilaga A. Ett särskilt tack till granskningskommittén för värdefulla synpunkter på forskningsprojektets upplägg. Forskningsprogrammet avslutades i december 2017.

Följande forskare har deltagit i SPEAK: Professor Berit Balfors (KTH), projektledare samt ledare för arbetspaket 4 och 5; tekn. dr Kristina Lundberg, (Ecoloop), ledare för arbetspaket 1; tekn. dr Ulrika Gunnarsson-Östling (KTH), ledare för arbetspaket 2; fil. dr Charlotta Faith-Ell (WSP), ledare för arbetspaket 3; docent Hans Antonson (KMV forum AB, tidigare VTI); professor Göran Finnveden (KTH); doktorand Johan Högrström (KTH); jur. dr Christina Hörnberg (Environmental Law and Development SWE AB); docent Karolina Isaksson (VTI); doktorand Sara Khoshkar (KTH); dr Sirje Pädam (WSP); docent Tore Söderqvist (Anthesis Enveco AB); tekn. dr Kedar Uttam (KTH); samt fil. dr Antoinette Wärnbäck (SLU). Art Director/kommunikatör/illustratör Helena Ryhle (Helena Ryhle Grafisk form och illustration) har varit grafisk formgivare och kommunikatör. Vidare har civ. ing. Joanna Dickinson (tidigare VTI), fil. mag. Marie-Louise Stenérus (WSP) och fil. kand. Jenny Wallström (Anthesis Enveco) deltagit i projektet.

Forskarna är verksamma inom näringslivet eller akademien och har olika specialistkompetens. Den tvärvetenskapliga sammansättningen är grundläggande för SPEAK-programmets utformning. Den transdisciplinära sammansättningen har varit utgångspunkten för en intern lärprocess som har fungerat som drivkraft för framtagande av resultat och nyttiggörande inom projektet.

Till SPEAK-programmet har en referensgrupp varit kopplad, bestående av praktiker från olika myndigheter. Följande deltagare har ingått i referensgruppen under delar av eller hela programtiden: Egon Enocksson (Naturvårdsverket), Mikael Johannesson (Naturvårdsverket sedan VTI), Anna Wahlström (Naturvårdsverket), Ann Åkerskog (Naturvårdsverket) och Martin Gustafsson (Naturvårdsverket). Jan Schmidtbauer Crona (Havs- och vattenmyndigheten), Michel Gabrielsson (Trafikverket), Anette Johansson (Boverket) och Per Stenholm (Boverket). Dessutom har en rådgivande forskargrupp bestående av fyra forskare kopplats till SPEAK-programmet: dr Matthew Cashmore (SLU/ Aalborg University, Denmark), professor Katarina Eckerberg (Umeå universitet), professor

Helle Tegner Anker (University of Copenhagen) och professor Thomas Fischer (Liverpool University).

Referensgruppen och den rådgivande forskargruppen har spelat en viktig roll i SPEAK, inte minst för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Mötena med referensgrupp och rådgivande forskargrupp har varit värdefulla tillfällen då SPEAK har kunnat diskutera och testa idéer som utvecklats i forskningen. Ett stort tack till er alla!

Vi vill även tacka alla de personer från kommuner, regioner, regionförbund, länsstyrelser, statliga myndigheter, departement, konsulter och forskare som genom intervjuer och diskussioner bidragit med sin kunskap och erfarenhet till SPEAK.

Flera examensarbeten på magisternivå har utförts inom SPEAK: Tove Andersson, Adrienne Bergh, Gustaf Byström, Anna Forssén, Fia Lavemark, Elin Marmefelt, Therese Myhrberg, Srinidhi Bharadwaj Santhanakrishnan och Vincent Wretling. Alla dessa examensarbeten har på ett substantiellt sätt bidragit till forskningsarbetet inom SPEAK.

Uppbyggnaden av SPEAK:s databas, där olika typer av kommunala översiktsplaner (fördjupade, tematiska och ÖP) och sektorplaner som avfallsplaner och energiplaner från hela Sverige samlats in tillsammans med miljöbedömningar (SEA-dokument) för att bland annat möjliggöra en kartläggning av antal miljöbedömningar i Sverige, har varit ett omfattande arbete. I arbetet med uppbyggnaden av SPEAK databas har förutom medarbetare i SPEAK, även en rad andra personer deltagit, vi vill särskilt lyfta fram Maria Johansson (Ecoloop), Vincent Wretling (KTH) och Gustaf Byström (KTH) – utan er hade SPEAK:s databas aldrig kunnat sjösättas.

Ett särskilt tack till docent Per Näsman (KTH), som bidragit som rådgivare i statistiska spörsmål i SPEAK.

Författarna ansvarar för rapportens innehåll.

Innehåll

FÖRORD	3
ORDLISTA	7
SAMMANFATTNING	11
SUMMARY	15
1. INLEDNING	17
2. STRATEGISK MILJÖBEDÖMNING	20
2.1. Bakgrund	22
2.2. Problem och utmaningar	24
2.2.1. Behov av kartläggning	25
2.2.2. Miljöbedömningars verkningfullhet	26
3. STRATEGISK MILJÖBEDÖMNING I SAMTIDA PLANERINGSPRAKTIK	29
3.1. Nulägesbilder utifrån en ny databas	30
3.2. Djupanalyser – SEA i översiktsplaneringen	36
3.2.1. Syfte och alternativ i översiktsplaner och miljöbedömningar	36
3.2.2. Målkonflikter	47
3.3. Djupanalyser: SEA i länstransportplaneringen	49
3.3.1. Bristande insikt om vad miljöbedömning ÄR	50
3.3.2. Syfte och målkonflikter	51
3.3.3. En politisk process	53
3.3.4. Alternativ i länstransportplanering	54
3.4. Nulägesbilder från en internationell kartläggning	56
4. VAR STÅR VI IDAG?	61
4.1. En positiv trend	61
4.2. Svagheter i tillämpningen	62
4.3. Vad orsakar svagheter i tillämpningen?	64

5.	VÅR FRAMTIDSVISION	69
5.1.	Vägen till visionen - förslag till åtgärder	69
	BILAGA A. UTLYSNINGSTEXT	74
	BILAGA B. SPEAK:S VETENSKAPLIGA PUBLIKATIONER	79
	KÄLLFÖRTECKNING	85

Ordlista

Förklaringar till vissa begrepp som används i rapporten.

Allmänna råd	Generella rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas i olika hänseenden.
Avfallsplan	Kommunens styrande dokument över hur avfallshanteringen ska genomföras. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:2).
Plan- och bygglagen (PBL)	Lag som reglerar planläggning av mark och vatten och bestämmelser kring byggande.
Energiplan	Kommunens styrande dokument över tillförsel, distribution och användning av energi. Planen fastläggs av kommunalfullmäktige. Styrts av Lagen om kommunal energiplanering (1977:439).
Länstransportplan	Plan för regional transportinfrastruktur som tas fram av länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller kommunala samarbetsorgan. Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna och Trafikverket, kommuner och trafik huvudmän bistår med underlag.
Miljöbedömning	En process som innehåller vissa moment och som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer eller program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan, 6 kap. miljöbalken.
Miljökonsekvensbeskrivning	Den rapport som tas fram inom ramen för en miljöbedömning och som bl.a. beskriver hur miljön påverkas av en plan, program eller verksamhet. Regleras av 6 kap. § 7 och § 12 miljöbalken. I denna rapport används ordet SEA-dokument för den miljökonsekvensbeskrivning som upprättas för planer och program (MB 6 kap §12).
Nollalternativ	Beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling i en given framtid om ingen ny plan eller nytt program genomförs (se även Naturvårdsverket, 2009).

Projekt-MKB	Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och projekt enligt 6 kap. §§ 1-10 miljöbalken.
Samhällsplaneringen	Utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer, infrastruktur och miljö. Samhällsplanering tar ett helhetsgrepp och samordnar olika specialområden och identifiera problem och utmaningar.
SEA-direktivet	EG-rättsakt för strategisk miljöbedömning, direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.
SEA-dokument	Benämning av den rapport som tas fram inom ramen för miljöbedömning av planer och program och som bl.a. beskriver hur miljön påverkas av en plan eller program. Enligt 6 kap §12 miljöbalken heter dokumentet miljökonsekvensbeskrivning. I denna rapport används benämningen SEA-dokument, i enlighet med EU:s begreppsbildning för strategiska miljöbedömningar, för den miljökonsekvens-beskrivning som upprättas för planer och program (MB 6 kap § 12).
Strategisk miljöbedömning	Miljöbedömning för planer eller program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan, även kallat miljöbedömning av planer och program. Den motsvarande engelska termen är Strategic Environmental Assessment (SEA).
Specifik miljöbedömning	Miljöbedömning för åtgärder och verksamheter. Begreppet införs i miljöbalken och gäller i Sverige från 1 januari 2018. Den engelska termen är Environmental Impact Assessment (EIA).
Styrmedel	Av samhället införda medel av olika slag som används för att påverka människor och organisationer att ändra beteende och livsstil och därmed öka takten i förändringsarbetet mot hållbar utveckling.

Särskild handling	Resultatet av miljöbedömningsförfarandet som upprättas efter det att planen eller programmet antagits (enligt 6 kap. 16 § miljöbalken). Detta begrepp ersätter ”särskild sammanställning” i lagstiftningen från och med 1 januari 2018.
Särskild sammanställning	Resultatet av miljöbedömningsförfarandet som upprättas efter det att planen eller programmet antagits (enligt 6 kap. 16 § miljöbalken). Den särskilda sammanställningen redovisar hur miljöaspekterna har integrerats i planen, hur synpunkter från samråd har beaktats, skäl till antagande av planen samt åtgärder som avses vidtas för uppföljning och övervakning.
Verkningsfullhet	Nyttan med en miljöbedömning. Verkningsfullheten kan beröra såväl förutsättningarna för miljöbedömning som miljöbedömningsprocessen, men också avse olika aspekter av utfallet exempelvis SEA-dokument, plan och beslut. Verkningsfullheten delas i denna rapport in i procedurmässig verkningsfullhet, innehållsmässig verkningsfullhet, resursmässig verkningsfullhet, normativ verkningsfullhet och pedagogisk verkningsfullhet (kunskap och lärande).
Översiktsplanering	Kommunernas planering som anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planeringen resulterar i en översiktsplan (ÖP). Regleras av plan- och bygglagen (2010:900).



Sammanfattning

Forskningsprogrammet SPEAK (Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge, www.speakproject.se) initierades år 2014 inom ramen för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens utlysning ”Samhällsplanering för minskad miljöpåverkan”, och avslutades i december 2017. SPEAK har haft en transdisciplinär utgångspunkt där problemställningar och forskningsfrågor har formats i ett samspel mellan kunskap och erfarenheter från både praktik och akademi. Såväl kvantitativa som kvalitativa metoder har använts i SPEAK. Det teoretiska ramverket har utgått från den internationella debatten om *verkningsfullhet* (eng. effectiveness). Det vill säga vilken nytta miljöbedömningssystemet och de enskilda miljöbedömningarna gör i praktiken. I verkningsfullhet ingår ett antal aspekter som kan sammanfattas med följande fem begrepp: procedurmässig, innehållsmässig, normativ, resursmässig och pedagogisk verkningsfullhet.

Forskningen utgjordes av fyra delar där den första delen bestod av en kartläggning av förekomsten av strategiska miljöbedömningar i kommunal översiktsplanering och i kommunala sektorplaner som energi och avfallsplaner, inklusive insamling av plandokument och SEA-dokument. Denna del av arbetet ger en översikt av miljöbedömningens praktik över en tioårsperiod samt visar på brister och möjligheter i regelefterlevnad avseende miljöbedömning. I den andra delen av projektet gjordes fördjupade studier av specifika planeringssammanhang för att öka förståelsen för olika typer av institutionella faktorer och för att identifiera viktiga förklaringar till vilken roll som strategisk miljöbedömning spelar i praktiken. I den tredje delen har det gjorts nedslag i andra länders tillämpning av strategisk miljöbedömning i planeringen för hållbar utveckling. I den fjärde delen har en framtidsvision för svensk miljöbedömningspraktik i planeringen tagits fram. Kopplat till visionen ges förslag för kompletteringar och justeringar av rådande system, med fokus på förändringar som är möjliga att genomföra inom ramen för gällande EU-direktiv. Avslutningsvis ges förslag på fortsatt utveckling och forskning.

Resultat från den första delstudien, kartläggningen, visar att andelen översiktsplaner med miljöbedömningar har ökat från 30-45 % till ca 90 % under perioden 2004-2014. För kommunala avfallsplaner och energiplaner är ökningen mindre tydlig. I de upprättade SEA-dokumenterna för fördjupade översiktsplaner är förekomsten av fler än ett planalternativ generellt sett högre än för översiktsplaner och andra planer. SEA-dokument med fler än ett planalternativ utgör 49 % av alla fördjupade översiktsplaner för perioden 2004-2014 medan för övriga planer är andelen SEA-dokument som redovisar fler än ett planalternativ endast ca 25 % eller lägre.

Resultat från den andra delstudien visar att översiktsplaner ofta saknar ett uttalat syfte för den aktuella planen. PBL:s övergripande syfte, det vill säga att planering ska 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, lyser inte igenom i de syften som har identifierats i de studerade planerna. Det saknas rättslig styrning i PBL om att översiktsplanen ska innehålla ett preciserat syfte för den aktuella planen. Det får till följd att den ideala kopplingen mellan planens syfte och alternativa sätt att uppfylla detta motverkas.

Alternativ diskuteras kontinuerligt av planerare under planeringsprocessen, men resultatet av dessa diskussioner redovisas sällan vare sig löpande under planprocessen eller inom ramen för en miljöbedömning av planen. Vidare finns brister i hantering och uppföljning av målkonflikter i arbetet med översiktsplanen. I länstransportplaneringen finns det en tendens att nya infrastrukturinvesteringar prioriteras framför åtgärder som bidrar till en mer genomgripande omställning av transportsystemet i linje med långsiktiga miljö- och hållbarhetsmål. Vidare anses det som svårt att ta fram alternativ inom ramen för en miljöbedömning till en ny länstransportplan. Det medför att miljöbedömningen synliggör miljökonsekvenser men förändrar inte planeringens innehåll och inriktning.

Den tredje delstudien bestod av en internationell utblick. Det finns mycket att lära från andra länders tillämpning av strategisk miljöbedömning i planeringen. Databaser där SEA-material finns samlat är ett sätt att tillgängliggöra exempel som olika aktörer kan studera, exempel på det finns i Skottland. Att stärka kvaliteten på både SEA-process och SEA-dokument är något som Nederländerna har drivit längst i Europa genom den, sedan år 1987, etablerade MKB-kommissionen. Rollen som både rådgivare och granskare ger MKB-kommissionen en unik möjlighet att kvalitetssäkra de olika delarna i SEA-arbetet och att stödja såväl myndigheter som andra aktörer i processen. Att kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer bör stimuleras har flera länder tagit fasta på och därför utvecklat någon typ av forum, till exempel i Skottland och Österrike.

I den fjärde och sista delen har åtgärdsförslag, baserade på resultat från delstudierna, tagits fram och inarbetats i det teoretiska ramverk som SPEAK har använt. Det teoretiska ramverket utgörs av olika aspekter av en effektiv användning av miljöbedömning i samhällsplaneringen som kan sammanfattas med följande fem begrepp: procedurmässig, innehållsmässig, normativ, resursmässig och pedagogisk verkningsfullhet. Några *exempel* på åtgärder för att stärka samhällsplaneringen som ett relevant och övergripande styrmedel för miljökvalitetsmålen och generationsmålet med utgångspunkt i miljöbedömningens olika aspekter av verkningsfullhet är:

Procedurmässig verkningfullhet

- Att tydlig och pedagogisk information, handböcker och stöddokument om miljöbedömning tas fram. Idag finns vägledningar och handböcker för miljöbedömningar, men de behöver uppdateras och utvecklas samt kommuniceras för att stärka kunskapsuppbyggnaden inom området. En uppgift kan vara att tydligare lyfta fram tillämpningen i dagens miljöbedömningspraktik, bland annat med hjälp av lärande exempel. Eftersom myndigheter har olika ansvarsområden, så är det en viktig uppgift för olika sektorsmyndigheter (t.ex. Naturvårdsverket, Boverket, Trafikverket, Energimyndigheten och HaV) att ta fram handböcker som är anpassade till planeringsprocesser i respektive ansvarsområde. Arbetet kan med fördel samordnas och utföras i samarbete mellan sektorsmyndigheterna.
- Att plan- och bygglagen måste föreskriva att planens syfte redovisas och att detta syfte också anpassas till PBL och miljöbalkens övergripande syfte och mål. En sådan lagändring bedöms nödvändig för att miljöbedömningsprocessen ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt, bland annat att miljöbedömningen av en översiktsplan innehåller rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte.
- Att lagar och riktlinjer ses över så att det sker en samordning av samråd, alltså de samråd som sker enligt miljöbalken samordnas med de samråd som krävs av PBL. Ett arbete som med all sannolikhet kräver ändringar i lagstiftningen.
- Att en ökad kvalitetskontroll av miljöbedömningsprocessen etableras. Kvalitetsgranskning kan med fördel utföras av en fristående granskningsmyndighet (se tillämpning av kommission för miljöbedömning i Nederländerna). Länsstyrelsen ska i de fall där kvalitetsgranskningen indikerar att miljöbedömningen av planen inte uppfyller minimikraven, överpröva densamma.

Innehållsmässig verkningfullhet

- Att främja samordning genom olika organisatoriska åtgärder. Förslagen handlar om allt från att ta in miljöbedömningsexperter för processledningsstöd i planeringen, utveckla länsstyrelsens roll och att använda kommunala miljöstrategier i planeringen till att utveckla beställarens roll hos dem som handlar upp konsultstöd i planeringsprocessen. Initiativet bör komma från enskilda organisationer, men andra aktörer kan trycka på och stötta initiativ.
- Att tydliggöra vilka planer och program som ska miljöbedömas. För översiktsplaner bör alltid en miljöbedömning utföras.

Normativ verkningfullhet

- Att miljöbedömningen och planens utgångspunkt sker i enlighet med miljöbalkens bestämmelser om miljöanpassning av planer och är strategisk, i meningen att den bidrar till en förändring av planeringens inriktning i linje med lagstiftningens normer och maximering av miljönytta.

- Att inom ramen för miljöbedömningar använda ekosystemtjänstanalys som överbryggande hjälpverktyg, både för att nå en större förståelse hos olika aktörer för miljöns betydelse för hållbarhet, och för att skapa större samstämmighet mellan miljöbedömningar och samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar genom kostnads-nyttanalyser.

Resursmässig verkningsfullhet

- Att samverka om miljöbedömningsresurser mellan kommuner. Syftet med samverkan om miljöbedömningsresurser mellan kommuner är att hålla uppe kompetens och spara resurser. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelser eller sektorsmyndigheter uppmanar kommuner att samarbeta vid framtagande av planer. På detta sätt kan kommuner dela personal och kunskap.

Pedagogisk verkningsfullhet

- Att utveckla ett forum för reflektion och lärande. Det kan verka nationellt men också regionalt och kanske på en nordisk nivå. Forumet skulle kunna fungera som en organisation som certifierar praktiker och står för en del vidareutbildning. Istället för att skapa helt nya forum skulle det gå att utvidga befintliga föreningar för planerare eller nätverk som redan drivs av Sveriges kommuner och landsting (SKL) eller myndigheter.
- Att det görs kontinuerlig datainsamling för att möjliggöra fördjupade forskningsstudier och för att stärka den fortsatta utvecklingen som behövs inom miljöbedömningsområdet. Det är därför av stor vikt att etablera en nationell förvaltningsorganisation som får ett ansvar och en budget för att vidmakthålla och utveckla SPEAK:s databas.

Summary

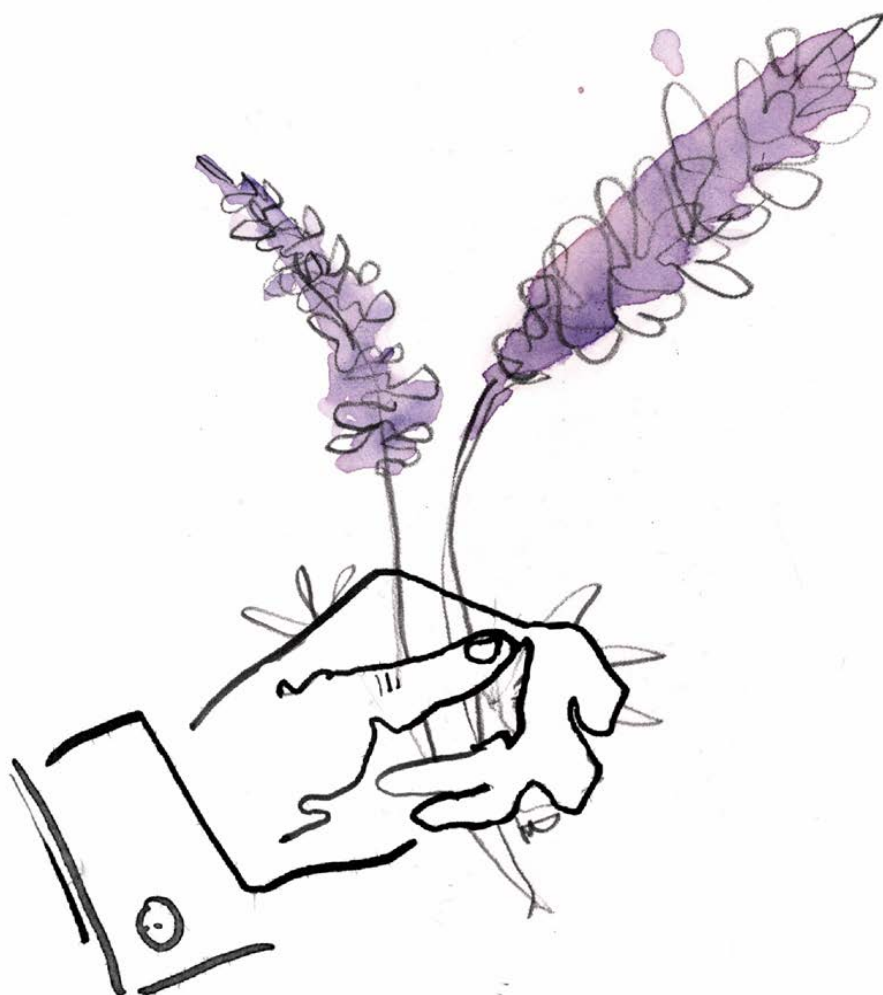
The general aim of the research programme SPEAK (Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge, www.speakproject.se) was to generate knowledge on, and to strengthen the role of strategic environmental assessment (SEA) in planning as a measure to attain the environmental quality objectives and to promote sustainable development. The SPEAK programme had a transdisciplinary point of departure with close interaction between practice and academy. Within the SPEAK program both quantitative and qualitative methods were applied. The theoretical framework built on the international debate on SEA effectiveness.

In the first part of the SPEAK programme a database was developed, which provided an extensive mapping of SEA practice for the period 2004-2014. The mapping showed that the share of municipal comprehensive plans with an SEA has increased from 30-45 percent in the beginning of the period to about 90 percent in the end of the period. For municipal waste plans and energy plans, the improvement is less significant. Statistical analyses suggest that the municipal resources and inter-municipal cooperation have a positive impact on the probability of conducting an SEA. However, the mapping also shows that only half of the SEA documents specify the aim of the municipal plan and merely one in four include more than one plan alternative.

In the second part, two in-depth analyses were conducted, one focusing on municipal planning and one focusing on county transport planning. The former analysis points out that the development of alternatives is hampered by the lack of a specific aim of the municipal plan. The Swedish Planning and Building Act does not require an aim or aims of each comprehensive municipal plan to be specified. Yet, the absence of an aim is likely to create difficulties in defining alternatives. Consequently, the low application of more than one plan alternative potentially follows from the lack of an aim. Moreover, interviews with municipal planners indicate that the awareness of SEA requirements is low, implying shortcomings of knowledge and learning effectiveness. The second in-depth study shows that SEAs for county transport plans have often limited impact on the development of the transport plans. Since every new plan includes a substantial number of projects that were identified in previous plans, it is difficult to start SEA from neutral ground. Moreover, interviews indicate low awareness of SEA both among transport planners and among officials from the national government responsible for financing. These observations imply additional shortcomings in knowledge and learning effectiveness.

In the third part, the application of SEA in planning in a selection of countries was studied. Representatives from various EU countries were interviewed on the strengths and weaknesses in their SEA practice related to timing, quality assurance,

alternatives, public participation and monitoring. Public participation was generally considered as a strength, while monitoring and the development of reasonable alternatives were described as weaknesses. Countries apply various measures to overcome weaknesses, for example, annual meetings to exchange knowledge and experiences and establishment of a review body. In the fourth part, a future vision of SEA practice in Swedish planning was developed. On basis of this vision proposals for adjustments of current practice were identified. The proposals include policy recommendations and legal adjustments to enhance SEA effectiveness. Finally, SPEAK provides suggestions for further research and development.



1. Inledning

Det övergripande syftet med forskningsprogrammet SPEAK (Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge/Planering för hållbar utveckling och kunskap för miljöbedömning, www.speakproject.se) har varit att bidra med kunskap för att stärka miljöbedömningens roll som ett verktyg i samhällsplaneringen för att uppnå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet samt främja hållbar utveckling. Mer specifikt har SPEAK identifierat och analyserat brister och styrkor i nuvarande tillämpning av miljöbedömning samt genererat förslag som kan användas för att utveckla planeringssystemet för miljöbedömning av planer och program.

Inom SPEAK har vi arbetat med olika forskningsfrågor, men några av de huvudsakliga forskningsfrågorna har varit följande:

- Hur genomförs miljöbedömningar i praktiken i relation till lagstiftningen?
- Råder det en bristande överensstämmelse mellan lag och praktik?
- Om så är fallet, vad kan göras åt rådande brister?
- Vad kan man lära av miljöbedömningsarbetet i andra länder?

Hur vi forskningsmässigt har lagt upp vårt arbete för att besvara frågorna beskrivs i box 1.1. Inom SPEAK har vi anordnat olika aktiviteter, exempelvis workshops och seminarier, för att kommunicera frågeställningar och för att få till stånd ett kunskapsutbyte, samt för att få feedback på de förslag till åtgärder som tagits fram inom programmet. Vidare har en internationell konferens (SPEAK-konferensen 2016) genomförts där forskare och praktiker deltagit. Konferensens huvudsakliga syfte var att föra en dialog kring de centrala frågor som uppkommit under projektets gång och för att etablera ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer. En av de frågor som diskuterades var hur strategisk miljöbedömning kan bidra till att uppnå uppsatta miljömål och generationsmålet. En annan fråga handlade om regelverkets roll i arbetet med miljöbedömning. Under konferensen genomfördes workshops tillsammans med konferensdeltagarna för att gemensamt formulera långsiktiga strategier och mål i arbetet med miljöbedömning för att främja en samhällsplanering för hållbar utveckling.

Den här rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 presenteras inledningsvis syftet med miljöbedömning och dess övergripande tillämpning samt kopplingar till andra planeringsverktyg. Därefter följer ett avsnitt om identifierade problem i tillämpningen. Kapitel 3 redovisar resultat såsom nedslag från kartläggningen av olika typer av planer och dess SEA-dokument och exempel från detaljstudier av syfte och alternativ i miljöbedömningsarbetet. Vidare redogörs för studier av målkonflikter inom miljöbedömningsprocessen. Dessutom presenteras djupanalyser av planeringspraktik från miljöbedömning av länstransportplaner. Avslutningsvis ges några nulägesbilder från en internationell kartläggning. I Kapitel 4 redovisas var svensk planering står när det gäller strategisk

miljöbedömning. Trender och behov av fortsatt utvecklingsarbete diskuteras. I kapitel 5 presenteras en framtidsvision och möjliga åtgärder som behövs för att uppnå visionen presenteras.

Box 1.1. SPEAK:s forskningsupplägg

Forskningen i SPEAK utgjordes av fyra delar, med olika frågor i fokus:

- Den första delen bestod av en kartläggning av förekomsten av miljöbedömningar i kommunal översiktsplanering, avfallsplanering samt energiplanering. Denna del av arbetet har handlat om att ge en översikt av miljöbedömningspraktiken över en tioårsperiod samt identifiera och kvantifiera brister i regelefterlevnad avseende miljöbedömning.
- I den andra delen av projektet gjordes fördjupade studier av specifika planeringssammanhang för att öka förståelsen för olika typer av institutionella faktorer, och för att identifiera viktiga förklaringar till vilken roll som strategisk miljöbedömning spelar i praktiken.
- I den tredje delen gjordes nedslag i andra länders tillämpning av strategisk miljöbedömning i planeringen för hållbar utveckling. Den rådande svenska tillämpningen av strategisk miljöbedömning i planeringen har belysts utifrån utländska modeller och lösningar.
- I den fjärde delen har en framtidsvision för svensk miljöbedömningspraktik i planeringen tagits fram, baserat på kunskaper från del 1-3 av SPEAK. Kopplat till visionen ges förslag på tänkbara förändringar av tillämpningen av strategisk miljöbedömning i det svenska planeringssystemet. Kompletteringar och justeringar av rådande system, med fokus på förändringar som är möjliga att genomföra inom ramen för gällande EU-direktiv. Avslutningsvis ges förslag på fortsatt utveckling och forskning.

Forskningsprogrammet har haft en transdisciplinär utgångspunkt vilket betyder att problemställningar och forskningsfrågor har formats i ett samspel mellan både praktik och akademi, och med en uttalad ambition att forskningen ska bidra till ny kapacitet och handlingsinriktningar för de frågor som står i fokus (Lang et al., 2012). Utmärkande för programmet är att forskargruppen består av en blandning av akademiker från olika vetenskapliga discipliner och verksamma praktiker. Forskningsarbetet har skett integrerat samt transparent och frågorna har bearbetats och analyserats gemensamt. Det gemensamma arbetet har bestått i att såväl kvantitativa som kvalitativa metoder har använts för att utforska miljöbedömning och planering för hållbar utveckling. Angreppssättet har i flera avseenden varit explorativt i syfte att undersöka och förklara relationer och orsakssamband inom planerings- och miljöbedömningspraktiken. Samtidigt har vi byggt vidare på den internationella teoriramen som rör verkningfullhet i miljöbedömningar. Dessutom har viktig kunskap utvecklats i mötet mellan de i programmet verksamma forskarna och praktikerna och andra aktörer som involverats genom referensgruppen, fokusgrupper, konferenser, med mera. Syftet har inte enbart varit att inhämta synpunkter från andra aktörer, utan att dessutom låta dem vara delaktiga i formuleringen av såväl problem som lösningar. På så sätt har kompetens inom forskningsområdet stärkts.

De kvalitativa metoder som har använts innefattar intervjuer, fokusgrupper, gruppdiskussioner och innehållsanalys. Gruppdiskussioner användes exempelvis som ett instrument för att genom idéutbyte mellan forskare och praktiker finna förslag till förändringar. Innehållsanalys användes exempelvis för planerings- och miljöbedömningsdokument, men även av artiklar från vetenskapliga tidskrifter för att få en bättre bild över vilka frågor som framförallt diskuteras i den internationella litteraturen inom ämnesområdet. Det praktiska tillvägagångssättet för den senare innehållsanalysen var i korthet att två personer kodade materialet och sedan bearbetades materialet med hjälp av Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS). Den typ av CAQDAS som används här kallas Quirkos (2017), vilket är en programvara som hjälper till att organisera och koda data och presentera kodad data grafiskt för att lättare kunna göra tolkningar. Utifrån innehållsanalysen identifierades ett antal nyckelteman som användes vid den internationella intervjustudien. Som hjälpmedel för innehållsanalysen av planerings- och miljöbedömningsdokument användes programvaran NVivo, som också är en typ av CAQDAS-programvara.

Kvantitativa metoder som använts inom SPEAK inkluderar deskriptiv statistik och regressionsanalys. Microsoft Excel och den statistiska mjukvaran R har använts för dessa kvantitativa analyser.

För mer detaljer om SPEAK:s forskningsupplägg och de metoder och verktyg som har använts hänvisas till forskningsprogrammets vetenskapliga publikationer. Dessa listas i bilaga B.



2. Strategisk miljöbedömning

Strategisk miljöbedömning av planer och program är en process som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer eller program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt EU-direktivet (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan är en miljöbedömning den process i vilken en miljörapport utarbetas, samråd genomförs, miljörapporten och resultaten av samrådet beaktas i beslutsprocessen samt information om beslutet lämnas (prop. 2003/04:116). Alla dessa steg i miljöbedömningen finns samlade i ett avgränsat avsnitt i 6 kap. miljöbalken (MB).¹

Inom ramen för miljöbedömningen ska bland annat den betydande positiva och negativa miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12 § MB). Detta innebär att det måste finnas ett syfte för planen. Syftet med miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 12 § MB).

I anslutning till bestämmelserna om miljöbedömning har Naturvårdsverket (2009) publicerat en handbok med allmänna råd för att ge vägledning om hur myndigheter och kommuner ska, bör och kan agera för att följa bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. För planer kopplade till plan- och bygglagen har Boverket (2006) givit ut en handbok. Vidare har Trafikverket (2011a) givit ut en handbok om miljökonsekvensbeskrivning för infrastrukturprojekt samt en metodbeskrivning för miljöbedömning av planer och program inom transportsystemet (Trafikverket, 2011b). Även Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap har givit ut en handbok om MKB och olycksrisker (MSB, 2012). Det är i det här sammanhanget viktigt att notera att Naturvårdsverket är föreskrivande myndighet för miljöbedömningar.

I den här rapporten används begreppet *strategisk miljöbedömning* (ibland förkortat till *miljöbedömning*) eller *SEA-process* för processen, och *SEA-dokument* används för det som är resultatet av processen. Från och med den 1 januari 2018 införs några nya begrepp och lagstiftning i miljöbalken. De nya begreppen som berör planer och program är inkluderade i rapportens ordlista.

¹ I den här rapporten är alla hänvisningar till miljöbalken till dess sjätte kapitel gällande till och med 31 december 2017. Förändringarna (proposition 2016/17:200) som ska införas i miljöbalkens sjätte kapitel 1 januari 2018 är därmed inte medtagna här. De nya begreppen är dock inkluderade och förklarade i rapportens ordlista.

2.1. Bakgrund

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för projekt introducerades för första gången i den amerikanska lagstiftningen (NEPA) år 1970. Reglerna hade ett stort genomslag och konceptet MKB har också spridits till en rad olika länder (Glasson et al., 2005). År 1985 infördes EU Direktiv 85/337/EEG om krav på miljökonsekvensbeskrivning inom Europeiska unionen och direktivet implementerades stegvis i Sverige genom bestämmelser i miljöskyddslagen och naturresurslagen följt av bestämmelser i miljöbalken år 1998. År 2001 infördes EU-direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan även kallat Direktivet om strategisk miljöbedömning, förkortat SEA-direktivet, innehåller inte ordet strategisk men det är en vanligt förekommande benämning (COM, 2017). Sverige har sedan år 2004 infört bestämmelser om miljöbedömning av vissa planer och program i 6 kap. miljöbalken och kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivning.

Regelverket för strategisk miljöbedömning kan härledas ur reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och projekt (projekt-MKB). En projekt-MKB avser en specifik verksamhet och dess alternativa lokaliseringar. Den strategiska miljöbedömningen syftar till att åstadkomma en integrering av miljöaspekter i ett tidigt mer övergripande skede där det ännu finns utrymme för mer strategiska alternativa val (prop. 2003/04:116). Den grundläggande idén med den strategiska miljöbedömningen är att möjligheten att identifiera miljömässigt hållbara lösningar ökar ju högre upp i beslutskedjan som identifiering och bedömning görs. Miljöbedömningens strategiska och hållbarhetsrelaterade innebörd gör att precisering av alternativ relaterat till planens syfte och relevanta miljömål har en central betydelse. Syftet med planen fungerar som utgångspunkt för framtagande av olika alternativ i samband med miljöbedömningen av planen.

Strategisk miljöbedömning uppfattades till en början, framförallt som en ”större MKB på ett högre plan”. Idag har synen på strategisk miljöbedömning breddats, till att beskrivas som en långt mer proaktiv integrerad del i planprocessen, där också identifiering av hållbara lösningar och miljömålsuppfyllelse, ses som bärande element i miljöbedömningen (Partidario and Fischer, 2004; Fischer, 2007).

Den strategiska miljöbedömningen innehåller flera samverkande funktioner vilka ramar in den besluts- och bedömningsprocess som regleras i miljöbalken samt preciserar innehållet i det SEA-dokument som ska upprättas. De samverkande funktionerna är centrala för en ändamålsenlig tillämpning av strategisk miljöbedömning. Funktionerna kan härledas till 6 kap. miljöbalken och utgörs av behovsbedömning, syfte och alternativ, miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning, samråd och uppföljning.

Avsikten med en miljöbedömning är följaktligen att ”*integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas*” (Naturvårdsverket, 2009). Den process som miljöbedömningen följer innebär en stegvis identifiering och bedömning av miljöpåverkan och miljöeffekterna redovisas separat för olika aspekter.

Förutom miljöbedömning finns det flera andra verktyg för miljö- och hållbarhetsbedömningar (Finnveden och Moberg, 2005; Zijp et al., 2017). Olika verktyg kan förhålla sig till varandra på olika sätt. De kan vara kompletterande, konkurrerande, överlappande, konsekutiva (följer på varandra), eller inneslutande så att ett verktyg ingår i ett annat. I takt med att miljö- och hållbarhetsfrågor utvecklas, så utvecklas också olika verktyg och nya tillkommer. Det kan därför finnas skäl att reflektera över hur miljöbedömningar förhåller sig till några andra verktyg.

Strategiska miljöbedömningar som processverktyg innebär att olika typer av analytiska verktyg kan användas inneslutande, som en del av miljöbedömningen (se till exempel Finnveden et al., 2003; Naturvårdsverket, 2009; Nilsson et al., 2009; Therivel, 2010). Exempel på sådana verktyg kan vara kostnads-nyttoanalyser (Kiström och Bonta Bergman, 2004; Pädam et al., 2013) och multikriterieanalyser (Balfors et al., 2016) för att väga olika typer av effekter mot varandra, samt livscykelanalyser (Hellweg och Milà i Canals, 2014). Dessa och andra metoder utvecklas kontinuerligt vilket ställer krav på miljöbedömningspraktiker att inte bara följa med utvecklingen inom miljöbedömningsområdet utan också inom andra angränsande områden.

Kostnads-nyttoanalyser kan ibland tillämpas på samma fråga som en miljöbedömning och blir då ett kompletterande verktyg. Kostnads-nyttoanalyser kan dock inte ersätta miljöbedömningar bland annat eftersom långsiktiga effekter värderas lågt i kostnads-nyttoanalyser om diskonteringen ger dem liten betydelse (Kiström och Bonta Bergman, 2014; Hussen, 2004).

Strategiska miljöbedömningar är, tillsammans med miljökonsekvensbedömningar, unika i förhållande till många andra verktyg genom att det finns lagstadgade krav på att de ska användas i vissa situationer. För andra verktyg kan det ibland finnas riktlinjer eller standarder, men ofta är det mer öppet hur man använder verktygen.

En pågående trend är att miljöbedömningar av översiktsplaner i vissa fall ersätts med hållbarhetsbedömningar. Det senare är ett begrepp som används på olika sätt i vetenskaplig litteratur. Ibland används det som ett samlingsbegrepp för en mängd olika typer av analys- och bedömningsverktyg som analyserar någonting som har med hållbarhet att göra (t.ex. i Ness et al., 2007; Zijp et al., 2017). Eftersom hållbarhetsbedömningar inte är lika formaliserade som miljöbedömningar så finns det större möjligheter att utforma hållbarhetsbedömningar som man själv vill. Det kan ses både som en fördel och en nackdel. Det kan vara en fördel för att det skapar

större flexibilitet och möjlighet att anpassa bedömningen till det aktuella fallet, men detta kan också ses som nackdelar därför att man riskerar att utlämna viktiga miljö- eller hållbarhetsaspekter eller processteg. Det finns också en kritik mot hållbarhetsbedömningar för att de riskerar att urvattna miljöaspekternas betydelse när de redan i hållbarhetsbedömningen vägs av mot aspekter som ekonomisk tillväxt som ibland ses som en del av ekonomisk hållbarhet.

2.2. Problem och utmaningar

I Sveriges arbete för hållbar utveckling står de nationella miljömålen och de globala målen med agenda 2030 i fokus. I strävan efter att nå målen spelar samhällsplaneringen en viktig roll. I den fördjupade utvärderingen av miljömålen (Naturvårdsverket, 2015, rapport 6666) liksom i underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050 (Naturvårdsverket, 2012) diskuteras behovet av förändringar i samhällsplaneringen. Det framhålls att det behövs metodutveckling som stärker kommunernas förmåga att ta hänsyn till nationella mål, såsom miljökvalitetsmålen. Vidare betonas att planeringsverktygen behöver förbättras så att det blir ett bättre samspel mellan nationella, regionala och lokala planer.

När det gäller planer och program beskrivs i rapporten *Mot en hållbar stadsutveckling* (Naturvårdsverket, 2015, rapport 6664) att det finns brister i samhällets förmåga att integrera miljöfrågor i samhällsplaneringen. Enligt Naturvårdsverket (2015, rapport 6664) är det vanligt förekommande att den planläggande myndigheten eller kommunen tycker att miljöbedömningsprocessen är svår, krånglig och omfattande och att den ofta kommer till slutsatsen att bestämmelserna inte är tillämpliga i det enskilda fallet. Det tycks även finnas en bristande förståelse för vad en strategisk miljöbedömning innebär vilket leder till att fokus lätt hamnar på själva SEA-dokumentet, snarare än processen att integrera miljöaspekter i upprättandet och i beslut om antagande av planer och program (Faith-Ell et al., 2015). Vidare framgår att det finns oklarheter kring miljöbalkens tillämplighet i samhällsplaneringen och att det är en mycket varierande kvalitet på de bedömningar som myndigheter och kommuner gör i frågan om huruvida en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bedömningarna överensstämmer inte alltid med lagstiftningens syfte. Sammantaget innebär det



Christina Hörnberg

” Regelverktyget strategisk miljöbedömning innehåller vissa bärande delar och moment för att det ska fungera ändamålsenligt, dvs. bidra till att integrera miljöaspekter i planer eller program så att en hållbar utveckling främjas. Två centrala funktioner är transparens och alternativa scenarier. SPEAK visar emellertid att bägge dessa har satts på undantag i den praktiska tillämpningen.”

enligt Naturvårdsverket (2015, rapport 6666) att det inte görs miljöbedömningar av alla de planer och program som omfattas av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken samt att de miljöbedömningar som görs är av skiftande, och i vissa fall bristande, kvalitet.

Lagstiftningen om strategisk miljöbedömning har nu funnits i Sverige i snart 15 år. Två övergripande frågor som kan ställas är: Hur fungerar miljöbedömning som verktyg i planeringen? Hur fungerar lagstiftningen inom miljöbedömningsområdet? Det har saknats en heltäckande vetenskaplig genomgång och analys av hur miljöbedömningar av planer inom olika områdena har tillämpats i praktiken. Det har heller inte funnits någon mer djupgående vetenskaplig genomgång och analys av de bakomliggande orsakerna till eventuella brister i regelefterlevnad. I Naturvårdsverkets utlysningstext (se bilaga A) till forskningsprogrammet ”Samhällsplanering för minskad miljöpåverkan” (där SPEAK blev det finansierade forskningsprogrammet) så påpekades följande:

- » *Generellt sett ser man inte en potential i att lyfta miljöfrågorna tidigt utan verktygen miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning används för utvärdering av planeringsresultatet.*

Genom att bara använda miljöbedömningen som utvärderingsverktyg förloras möjligheten att använda miljöbedömningen som ett strategiskt verktyg i arbetet för hållbar utveckling.

2.2.1. Behov av kartläggning

I Sverige har det saknats en övergripande kartläggning över de planer och miljöbedömningar som genomförts, det är därför svårt att få en bild över hur den praktiska tillämpningen av strategisk miljöbedömning ser ut. Innan miljöbedömningsprocessen startar görs till exempel en bedömning av om en strategisk miljöbedömning krävs eller inte. En utgångspunkt för den bedömningen är om planen förväntas medföra betydande miljöpåverkan. Utan en strukturerad kartläggning är det inte möjligt att veta hur ofta en sådan behovsbedömning genomförs för planer och program. Kartläggning bidrar på så vis till en bättre insyn i miljöbedömningens tillämpning i planeringen.

På samma sätt är det svårt att avgöra förekomst och omfattning av alternativ i strategisk miljöbedömning. Det framgår av förarbetena att identifiering och bedömning av alternativ är en viktig del i miljöbedömningsarbetet, genom att planeringen är avsedd att ske på ett mer strategiskt plan (Prop. 2003/04:116, s. 40). Redovisning av alternativ är



Berit Balfors

”I SPEAK har vi sett ett stort behov av forum för att utbyta kunskap och erfarenheter om miljöbedömning. Att sprida och diskutera lärandeexempel är viktigt för att bland annat visa på hur miljöbedömning bättre kan användas som ett strategiskt verktyg i praktiken.”

också en viktig del i SEA-dokumentet då det ska ligga till grund för beslut om antagande av planen. Enligt miljöbalken och SEA-direktivet ska rimliga alternativ tas fram. Det framgår inte vad som avses som rimliga alternativ annat än att alternativen ska relatera till planens syfte och geografiska räckvidd. För planer och program, i synnerhet för de, som sträcker sig långt fram i tiden är framtagande av alternativa scenarier för utvecklingen ett sätt att utforska alternativa lösningar och deras miljöpåverkan (COM, 2003, s. 28). Formuleringen av alternativ är en central del i det strategiska arbetet som kan bidra till att skapa förutsättningar för att uppnå miljömålen och för att främja en hållbar utveckling. Att ta fram alternativ ger möjligheter till en strategisk diskussion om konsekvenserna av olika handlingsalternativ som kan synliggöra olika strategiska val. Med hjälp av kartläggningen av de planer och miljöbedömningar som gjorts, kan det skapas en överblick av tillämpningen av alternativ i miljöbedömningsarbetet och i SEA-dokumentet. Förekomst av alternativ och hur de relaterar till planens syfte är viktiga indikatorer på kvaliteten av en strategisk miljöbedömning.

En annan fråga som kan besvaras genom en kartläggning är hur ofta en särskild sammanställning redovisas efter att planen eller programmet har antagits. I enlighet med miljöbalken krävs en särskild sammanställning och enligt Naturvårdsverkets handbok (2009) är syftet bland annat att göra resultatet av bedömningsförfarandet tillgängligt för allmänheten och de som deltagit i processen via samråd. Genom att sammanställningen också ska redovisa vilka överväganden som gjorts och varför samt hur olika synpunkter och förslag har beaktats ges allmänheten insyn i processen (COM, 2003, s. 42). Kunskapen om i vilken omfattning särskild sammanställning har redovisats samt dess innehåll, ger en bild av i vilken utsträckning reglerna efterlevs.

Vad ska redovisas i en särskild sammanställning?

Enligt 6 kap. 16 § miljöbalken ska den särskilda sammanställningen redovisa: (1) hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, (2) hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats, (3) skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och (4) de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

2.2.2. Miljöbedömningsverkningens fullhet

Alltsedan miljöbedömning infördes, har det förts en diskussion om vilken nytta en miljöbedömning gör i praktiken. Det vill säga hur verkningsfull en miljöbedömning är.² Frågan om verkningsfullhet är komplex och behöver kopplas till olika aspekter hos verkningsfullheten. Det beror på att verkningsfullheten kan beröra såväl förutsättningarna för miljöbedömning som

² Internationellt brukar verkningsfullhet kallas för *effectiveness*.

miljöbedömningsprocessen, men också avse olika aspekter av utfallet (exempelvis SEA-dokument, plan och beslut). Genom att särskilja olika aspekter av verkningsfullheten ökar även förståelsen för var det finns potential att förbättra förmågan att integrera miljöfrågor i samhällsplaneringen.

Internationellt har verkningsfullhet (*effectiveness*) hos miljöbedömningar lyfts fram. I detta ingår ett antal olika aspekter som kan sammanfattas med följande fem begrepp:³

- Procedurmässig verkningsfullhet
- Innehållsmässig verkningsfullhet
- Resursmässig verkningsfullhet
- Normativ verkningsfullhet
- Pedagogisk verkningsfullhet (kunskap och lärande)

Teoribildningen som vuxit fram om verkningsfullhet är universell genom att den går att tillämpa på olika länders miljöbedömningspraktik (Bond och Morrison-Saunders, 2013). Mot bakgrund av att det saknas studier av miljöbedömningsverkningsfullhet i svensk planering är det också angeläget att betrakta verkningsfullhet utifrån det ramverk som utvecklats i forskningen.

Procedurmässig verkningsfullhet avser principer och praxis för miljöbedömning och process (Sadler, 1996). För att miljöbedömningen ska vara procedurmässigt verkningsfull behöver det finnas lagar, förordningar och riktlinjer. Ett administrativt ramverk behöver vara på plats för genomförande. Det ska också finnas förutsättningar för samordning av miljöbedömning och beslutsfattande i olika sektorer. Procedurmässig verkningsfullhet handlar således om att det finns spelregler för miljöbedömning och att de är sammanlänkade med institutioner och regelverk inom planeringen.

Innehållsmässig verkningsfullhet handlar om i vilken mån miljöbedömningen når de avsedda målen (Baker och McLelland, 2003; Sadler, 1996). Ibland beskrivs den innehållsmässiga verkningsfullheten som förmågan att leverera miljönytta genom att integrera miljöbedömning i planeringen (Runhaar och Dreissen, 2007). Detta innebär att innehållsmässig verkningsfullhet berör både processen och resultatet. Viktiga faktorer som ingår i innehållsmässig verkningsfullhet är utförandet, innehållet i SEA-dokumentet och att miljöbedömningen bidrar till att ta fram beslutsunderlag som påverkar besluten i en hållbar riktning. Det innebär att implementeringen av lagstiftningen ses som en del av innehållsmässig verkningsfullhet.

³ Internationellt benämns aspekterna på följande sätt: Procedural effectiveness, substantive effectiveness, transactive effectiveness, normative effectiveness, knowledge and learning.

Resursmässig verkningsfullhet innebär att tillgängliga resurser (tid, pengar och kompetens) används på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå syftet med planen och miljöbedömningen. Det kan i sammanhanget vara lämpligt att skilja mellan objektiv resursmässig verkningsfullhet och upplevd resursmässig verkningsfullhet. När det gäller den objektiva delen, har tidsåtgång och kostnad för genomförande använts för att beskriva resursmässig verkningsfullhet. Den upplevda tar hänsyn till att olika parter kan ha olika syn på användningen av resurser och tid.

Normativ verkningsfullhet är ett subjektivt begrepp. Baker och McLelland (2003) som introducerade begreppet beskrev normativ verkningsfullhet som att interventionen lever upp till syftet med att utöva inflytande på en plan eller ett projekt. För miljöbedömningar av planer innebär det att miljöbedömningen påverkar planen miljömässigt. Andra författare lyfter istället aspekter om hur väl individuella eller sociala normer och förväntningar hanteras (Bond et al., 2013; Chanchitpricha och Bond, 2013). För att beskriva normativ verkningsfullhet har SPEAK valt att dela upp begreppet i två nivåer. Den första nivån handlar om att miljöbedömningen lever upp till lagstiftningens normer och den andra en maximering av miljönytta (hållbarhet).

Pedagogisk verkningsfullhet. Ytterligare en aspekt av verkningsfullhet är hur väl miljöbedömningen bidrar till kunskap och lärande. För att avgöra verkningsfullheten avseende pedagogisk verkningsfullhet föreslår Bond et al. (2013) att man avgör i vilken mån processen möjliggör lärande både avseende instrumentellt och konceptuellt lärande. Instrumentellt lärande innebär att processen påverkar planen eller projektet i en hållbar riktning. När processen bidrar till konceptuellt lärande påverkas individers attityder, vilket innebär en betydligt bredare påverkan.



3. Strategisk miljöbedömning i samtida planeringspraktik

I det här kapitlet redovisas resultat från genomförda analyser av strategisk miljöbedömning i samtida planeringspraktik. I avsnitt 3.1 presenteras de huvudsakliga resultaten av en kartläggning av olika typer av kommunala översiktsplaner och sektorplaner som energi- och avfallsplaner och dess miljökonsekvensbeskrivningar. Fördjupade studier av miljöbedömning för energiplaner genomförs i projektet *Stärka den strategiska kommunala energiplaneringen* som finansieras av Energimyndigheten 2015-2018, projektet tillkom som ett resultat av kartläggningen i SPEAK. Resultat från det pågående projektet finns publicerat i Wretling et al. (2017). Inom SPEAK har en fördjupad studie gjorts av revideringen av det s.k. MKB-direktivet (Direktiv 2014/52/EU), med särskilt fokus på biodiversitet, som presenteras i Khoshkar et al. (2016). Inom SPEAK har även en analys av mark- och miljööverdomstolens vägledande avgöranden genomförts avseende miljöbedömningar av detaljplaner, se Hörnberg (2016).

I avsnitt 3.2 och 3.3 följer resultat från det arbete i SPEAK som har handlat om att fördjupa insikterna om konkreta planeringssammanhang, med syfte att förstå och förklara varför planerings- och miljöbedömningspraktiken ser ut som den gör. Arbetet fokuserade särskilt på att:

- Förstå relationer och orsakssamband som påverkar planeringsprocessers resultat
- Utveckla förklaringar till varför det är svårt att planera för minskad miljöpåverkan
- Ge förslag på åtgärder som kan stärka strategisk miljöbedömning i konkreta planeringssammanhang

Vi valde att undersöka dessa frågor i två olika planeringssammanhang, nämligen kommunal översiktsplanering och länstransportplanering som båda är av strategisk betydelse för den långsiktiga utvecklingen av den byggda miljön i stort och är grund för framtida åtgärder och projekt som påverkar miljön på kort och lång sikt. Vad som sker i dessa planeringssammanhang är sålunda av stor betydelse för det långsiktiga arbetet för att realisera både klimatmål och andra miljö kvalitetsmål. I avsnitt 3.2 presenteras de viktigaste resultaten av vårt arbete med fokus på översiktsplanering. Avsnitt 3.3 har sedan fokus på länstransportplanering. Kapitlet avslutas i avsnitt 3.4 med en sammanställning av resultat från en kartläggning av miljöbedömningspraktik i ett urval europeiska länder.

3.1. Nulägesbilder utifrån en ny databas

SPEAK har utvecklat, en för Sverige unik, sökbar databas där kommunala planer antagna under åren 2004-2014 finns inlagda tillsammans med tillhörande dokument såsom samrådshandlingar, SEA-dokument och särskilda sammanställningar. I databasen finns översiktsplaner (ÖP) inklusive tematiska översiktsplaner (TÖP) och fördjupade översiktsplaner (FÖP) samt energiplaner (EP) och avfallsplaner (AP). För dessa kommunala planer krävs i allmänhet att en strategisk miljöbedömning görs och att ett SEA-dokument tas fram. Planerna och SEA-dokumenterna är insamlade för alla 290 kommuner medan analyserna av materialet utfördes för ett nationellt representativt urval av 80 kommuner. Urvalet gjordes som ett stratifierat urval baserat på den kommungruppsindelning som Sveriges kommuner och landsting använde sig av 2011-2016. Motsvarande samling av planer och tillhörande dokument är unik och en liknande sammanställning har inte gjorts tidigare i Sverige. Samlingen utgör en mycket god grund för forskning och/eller andra studier av strategisk miljöbedömning i planeringen. Aldrig förut har det varit möjligt att studera och analysera ett sådant omfattande material inom området miljöbedömning och kommunal planering.



Kristina Lundberg

”Den databas med planer och SEA-dokument som SPEAK byggde upp visade sig bli ett unikt verktyg, som rönt stort intresse utanför projektet.”

Närmast följer de kvantitativa resultaten av den genomförda kartläggningen av tidigare angivna kommunala planer, se Balfors et al. (2017). Resultaten illustrerar att databasen kan användas för att exempelvis ge fakta om i vilken mån miljöbedömningar genomförs för olika typer av planer, hur utvecklingen ser ut över tid, och om innehållet i upprättade SEA-dokument. Denna databas är central och oumbärlig för mer ingående analyser av hur arbetet med miljöbedömningar i den kommunala planeringen ser ut idag och hur den har sett ut över en tioårsperiod, allt sedan strategisk miljöbedömning introducerades i Miljöbalken. Detta för att skapa en insikt i vilka förutsättningar som föreligger för att effektivisera planeringen. Databasen har i SPEAK även använts som underlag och urval i de fördjupande kvalitativa studierna (se vidare avsnitt 3.2 och 3.3).

Tabell 3.1 ger en översikt över antalet och andelen kommuner som antog planer under tidsperioden 2004-2014, och visar också den stora likheten mellan de 80 kommuner som ingick i urvalet och samtliga 290 kommuner i den valda tidsperioden. Kommunerna är spridda över Sverige och representerar olika befolkningsantal och olika regionala förutsättningar t.ex. glesbygd jämfört med stad. Som framgår av tabellen antog 79 % av kommunerna åtminstone en översiktsplan under perioden 2004-2014. För avfallsplaner och energiplaner är

motsvarande andel ca 90 % respektive ca 70 %. Tabellen visar också att energiplaner finns framtagna i mindre utsträckning än avfallsplaner – ca 15 % av kommunerna saknar energiplan.

Tabell 3.1. Antalet och andelen kommuner som antagit åtminstone en översiktsplan, avfallsplan eller energiplan under tidsperioden 2004-2014. Källa: Balfors et al. (2017).

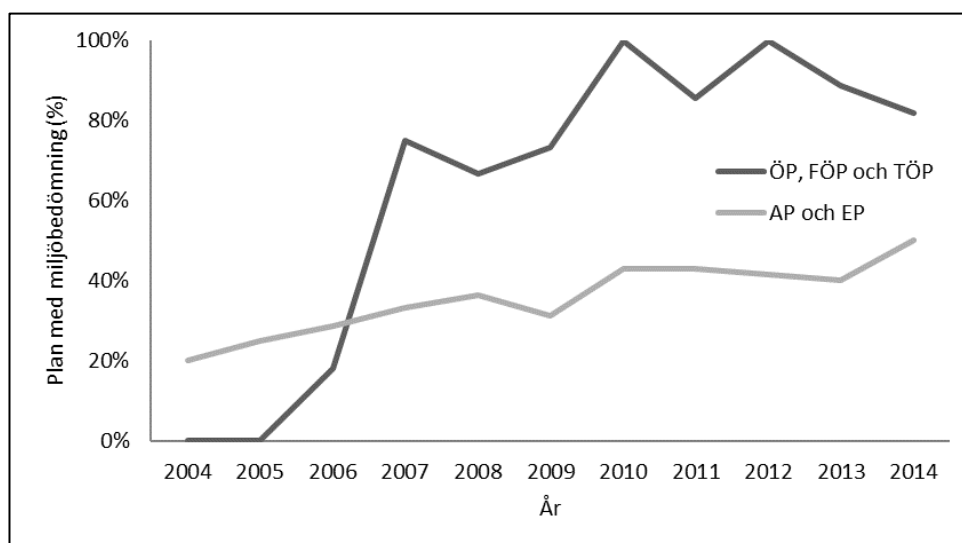
	Kommuner i urvalet		Samtliga kommuner	
	Antal	Andelen	Antal	Andelen
Totalt antal kommuner	80	100 %	290	100 %
Översiktsplan (ÖP)	63	79 %	229	79 %
ÖP antagen utanför 2004-2014	15	19 %	48	17 %
ÖP finns inte	2	3 %	2	1 %
Okänt om ÖP finns eller inte	0	0 %	11	4 %
Avfallsplan (AP)	74	93 %	256	88 %
AP antagen utanför 2004-2014	6	8 %	22	8 %
Okänt om AP finns eller inte	0	0 %	12	4 %
Energiplan (EP)	57	71 %	202	70 %
EP antagen utanför 2004-2014	11	14 %	33	11 %
EP finns inte	12	15 %	38	13 %
Okänt om EP finns eller inte	0	0 %	17	6 %

Fortsättningsvis ser vi närmare på de 80 kommunerna i urvalet. Tabell 3.2 sammanfattar det totala antalet planer som antagits i dessa kommuner under tidsperioden 2004–2014 och även andelen miljöbedömningar för respektive typ av plan. Några få av dessa kommuner har gemensamma planer, vilket innebär att antalet antagna planer skiljer sig från antalet kommuner som har antagit planer. Som framgår av tabell 3.2 är antalet unika planer 303. På grund av de kommungemensamma planerna är det totala antalet planer räknat per kommun något högre (316). När det gäller genomförande av miljöbedömning har vi undersökt förekomsten av dokument som har benämnts SEA-dokument (MKB-dokument, SEA-dokument, SMB-dokument eller motsvarande). Om ett sådant dokument fanns har vi i kartläggningen antagit att en miljöbedömning har genomförts.

Tabell 3.2. Antalet planer som antagits i de 80 kommunerna i urvalet under tidsperioden 2004-2014 och andelen miljöbedömningar som genomförts för respektive typ av plan. Källa: Balfors et al. (2017).

	ÖP	FÖP	TÖP	AP	EP	Totalt
Antal planer	66	72	39	67	59	303
Andel plan med miljöbedömning	67 %	63 %	85 %	55 %	19 %	55 %

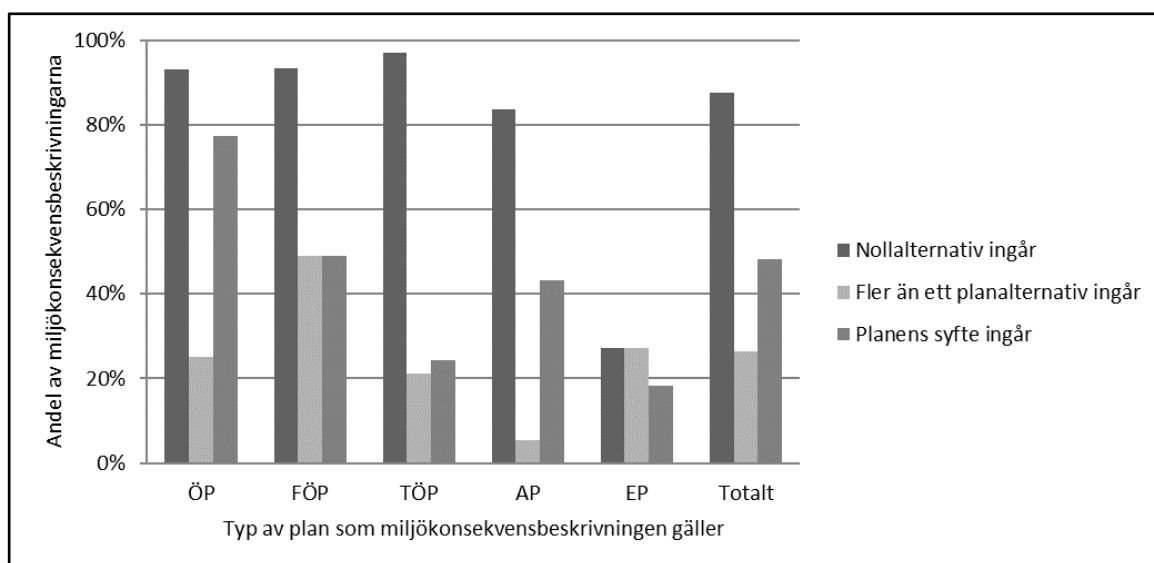
Figur 3.1 visar hur andelen planer med miljöbedömning har utvecklats över tiden, dels för de tre olika typerna av översiktsplaner och dels för avfallsplaner och energiplaner tillsammans. Andelen översiktsplaner med miljöbedömningar har ökat över tiden, från ett genomsnitt på 30-45 % under perioden 2004-2009 till ett genomsnitt på ca 90 % under perioden 2010-2014. För avfallsplaner och energiplaner är ökningen mindre tydlig, från 20 % 2004 till 50 % 2014. Det är framför allt andelen miljöbedömningar för energiplaner som är låg, i genomsnitt 19 % för hela perioden 2004-2014.



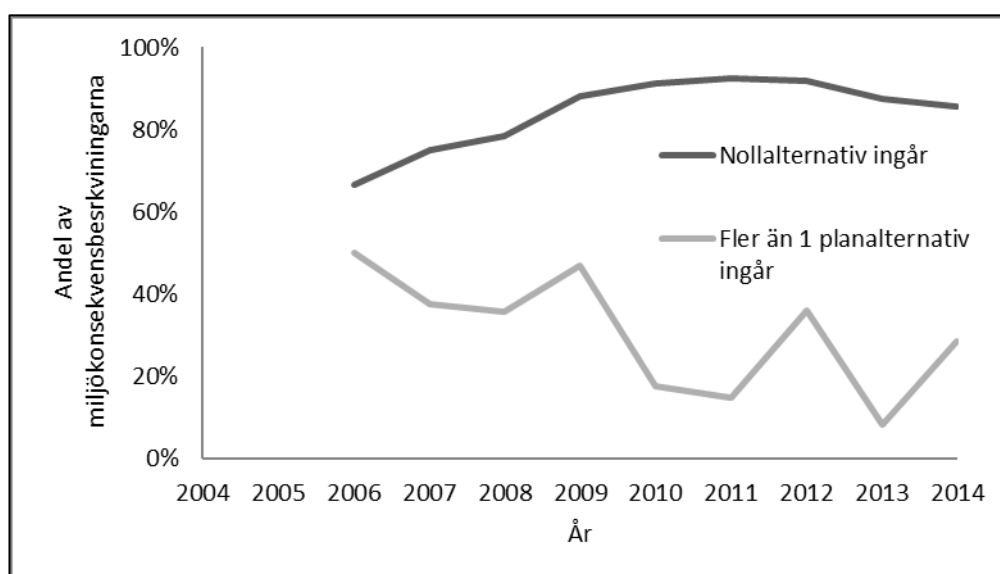
Figur 3.1. Andelen planer med miljöbedömning för varje år under perioden 2004-2014, dels för de tre olika typerna av översiktsplaner och dels för avfallsplaner och energiplaner. Källa: Balfors et al. (2017).

Vidare specialstuderades även i vilken mån SEA-dokumenterna redovisar ett nollalternativ respektive fler än ett planalternativ. Figur 3.2 visar att nollalternativ ingår i de flesta SEA-dokument oavsett vilken typ av plan de gäller. Ett undantag är energiplaner, för vilka endast ca 25 % av SEA-dokumenterna redovisar ett nollalternativ. När det gäller andelen av SEA-dokumenterna som redovisar fler än ett planalternativ är detta vanligast för fördjupade översiktsplaner (49 %), medan andelen för övriga planer är ca 25 % eller lägre. Figur 3.3 visar trenden över hela perioden 2004–2014 för samtliga planer. Figuren indikerar en ökande andel SEA-dokument som redovisar ett nollalternativ och en sjunkande andel som redovisar fler än ett planalternativ.

Ett annat exempel på information som kan studeras genom informationen i databasen är hur vanligt det är att planens syfte finns med i SEA-dokumentet. Figur 3.2 visar att detta varierar stort mellan de olika planerna. Syftet finns med i 77 % av miljökonsekvensbeskrivningarna för översiktsplaner (ÖP), sett över hela perioden 2004–2014. För miljökonsekvensbeskrivningar för tematiska översiktsplaner och energiplaner är andelen endast 24 % respektive 17 %.



Figur 3.2. Andelen SEA-dokument i vilka nollalternativ, fler än ett planalternativ och planens syfte ingår. Andelarna gäller hela tidsperioden 2004-2014 och för planerna Översiktsplaner (ÖP), Fördjupade översiktsplaner (FÖP), Tematiska översiktsplaner (TÖP), Avfallsplaner (AP), Energiplaner (EP). Källa: Balfors et al. (2017).



Figur 3.3. Andelen SEA-dokument i vilka nollalternativ respektive fler än ett planalternativ ingår, totalt för SEA-dokument för alla typer av planer (ÖP, FÖP, TÖP, AP, EP) och för varje år under perioden 2004-2014. (2004 och 2005 saknas på grund av få observationer under dessa år.) Källa: Balfors et al. (2017).

Kartläggningen visade alltså bland annat att andelen planer för vilka miljöbedömning har genomförts varierar, både över tiden och mellan olika typer av planer. Går det att hitta förklaringar till denna variation? För att försöka besvara

denna fråga genomfördes två workshoppar där såväl SPEAK-forskarna själva som utomstående forskare och myndighetsrepresentanter arbetade fram potentiella förklaringsfaktorer, som sedan grupperades i följande huvud- och delkategorier:

- 1) Resurser och organisation hos kommunerna
 - a) Personalresurser: Att ha personal av tillräcklig storlek och med tillräcklig tid och kompetens för att kunna hantera miljöbedömningar. Personalresursens omfattning kan i sin tur bero på socio-ekonomiska förhållanden i kommunen, till exempel invånarnas inkomster och de kommunalskatteintäkter som dessa leder till.
 - b) Organisation: Kommunens organisation, inklusive graden av samarbete mellan olika förvaltningar och med andra kommuner.
 - c) Samarbete med forskare, konsulter och andra experter som främjar miljöbedömningsarbete.
- 2) Resurser och organisation på andra myndighetsnivåer
 - a) Granskning och stöd på regional nivå: Exempelvis tillräckliga resurser vid länsstyrelserna för noggrann granskning och olika former av stöttande aktiviteter.
 - b) Vägledning på nationell nivå: Användning av nationell vägledning för miljöbedömning och deltagande i till exempel seminarier organiserade av Naturvårdsverket och Boverket.
- 3) Övriga föreslagna förklaringsfaktorer
 - a) Formalia i planeringsprocessen, till exempel typ av plan.
 - b) Politisk situation i kommunen: Exempelvis att politiska partier med en miljöinriktad dagordning ingår i den politiska majoriteten och dessa partiers inflytande på kommunal planering.
 - c) Närvaro av stora potentiella miljöeffekter eller stora områden med miljöskydd: Det förra kan i sin tur bero på socio-ekonomiska förhållanden i kommunen, till exempel typen av och storleken på ekonomiska aktiviteter och demografi.

Dessa förslag till förklaringsfaktorer följdes upp med en statistisk analys (regressionsanalys), där vissa av förslagen kunde konkretiseras med hjälp av kvantitativa variabler för vilka data var tillgängliga antingen från databasen eller från offentlig statistik, se Balfors et al. (2017) för detaljer. Regressionsanalysen visade att årtalet då planen antogs och typ av plan har en statistiskt signifikant inverkan på sannolikheten att en miljöbedömning är genomförd, vilket var ett väntat resultat med tanke på vad tabell 3.2 och figur 3.1 visar. I övrigt tydde analysen på att positivt samband mellan ekonomiska resurser hos kommunen och sannolikheten att miljöbedömningar genomförs. Detta är inte heller ett oväntat resultat, men att skapa större ekonomiska resurser handlar inte nödvändigtvis om enbart budgetutrymme i sig, utan kan även handla om att skapa en effektivare organisation för planering och miljöbedömning genom exempelvis samarbete över kommunala enhetsgränser och kommungränser. Mellankommunalt samarbete är en annan viktig variabel enligt analysen. Mellankommunalt samarbete har en positiv

inverkan på sannolikheten för att utföra behovsbedömningar som i sin tur ökar sannolikheten för att en miljöbedömning genomförs. Detta ligger i linje med Naturvårdsverket (2012) som betonar att förbättrat samarbete i planeringen är en viktig faktor för att närma sig miljökvalitetsmålen, där genomförandet av strategisk miljöbedömning kan vara en bidragande faktor. Att ytterligare stimulera liknande samarbete skulle sannolikt ge ett positivt resultat på andelen genomförda miljöbedömningar och arbetet med miljökvalitetsmålen.

Digitala data och databaser för övergripande analyser av användning av planer och SEA-dokument saknas i stor utsträckning, både i Sverige och internationellt. Bristen på digitaliserade data har hitintills omöjliggjort en mer heltäckande uppföljning och kartläggningen över användningen av miljöbedömning och innehåll i SEA-dokument. Inte heller har övergripande trender och tendenser kunnat visas upp. En databas kräver dock en kontinuerlig uppdatering. Materialet i databasen blir fort föråldrat om det inte uppdateras och fylls på med nya planer. Databasen bör dessutom utvidgas med andra planer, exempelvis länstransportplaner, som i SPEAK har varit föremål för detaljerade studier (se avsnitt 3.3), men som i nuläget inte ingår i databasen. Det är därför av stor vikt att etablera en nationell förvaltningsorganisation som får ett ansvar och en budget för att vidmakthålla och utveckla SPEAK:s databas. Den kan då utgöra ett rikt forskningsmaterial för framtiden. Databasen har dock även andra fördelar då den kan användas för att exempelvis sprida och lyfta fram goda exempel.

VAD LÄR VI OSS AV NUVARANDE PRAKTIK?

- 1) Andelen översiktsplaner med miljöbedömningar har ökat från 30-45 % till ca 90 % under perioden 2004-2014. För avfallsplaner och energiplaner är ökningen mindre tydlig,
- 2) Ett nollalternativ ingår i de flesta SEA-dokument, oavsett vilken typ av plan det gäller med undantag för energiplaner som ofta saknar nollalternativ.
- 3) I de upprättade SEA-dokumenterna för fördjupade översiktsplaner är förekomsten av fler än ett planalternativ generellt sett högre än för översiktsplaner och andra planer. Andelen SEA-dokument med fler än ett planalternativ utgör 49 % i fördjupad översiktsplan medan för övriga planer är andelen SEA-dokument som redovisar fler än ett planalternativ endast ca 25 % eller lägre.
- 4) Mellankommunal samverkan och genomförd behovsbedömning har en positiv inverkan på andelen SEA-dokument som utförs.

HUR KAN PRAKTIKEN FÖRBÄTTRAS?

- 1) För att underlätta analyser och kvalitetsuppföljning av den praktiska tillämpningen av strategiska miljöbedömningar inom samhällsplaneringen

föreslås en fortsatt uppbyggnad av den digitala databas för planer och miljöbedömningar som utvecklats i SPEAK.

- 2) En mer resursstark och förhöjd kompetens om SEA som verktyg och hur miljöbalkens bestämmelser om SEA ska tillämpas inom det kommunala planeringsarbetet samt ett ökat samarbete över kommunala enhetsgränser och kommungränser bedöms kunna förbättra tillämpningen av strategiska miljöbedömningar i planeringen.

Fler förslag presenteras i avsnitt 5.1.

3.2. Djupanalyser – SEA i översiktsplaneringen

Den fördjupade analysen av miljöbedömningens roll i översiktsplanering bygger på två olika typer av empiriskt material; dels översiktsplaner och SEA-dokument från 80 kommuner (samma urval som i avsnitt 3.1) dels transkriberingar av intervjuer med planeringsaktörer från fem svenska kommuner. För empirin har en kvalitativ innehållsanalys genomförts av hur syftet med den aktuella översiktsplanen har beskrivits i SEA-dokumentet, i planen samt i intervjuerna.

Innehållsanalysen har även omfattat en granskning av om och i vilken omfattning det återfinns alternativ i SEA-dokumentet. I de fall där alternativ redovisas har analysen även omfattat hur de intervjuade aktörerna *ser på* alternativ. Genom gruppintervjuerna har förståelsen för hur syfte och alternativ ingår i miljöbedömningen och i planeringsprocessen fördjupats, (för detaljer, se Gunnarsson-Östling och Wärnbäck, manus; Wärnbäck och Gunnarsson-Östling, manus).

3.2.1. Syfte och alternativ i översiktsplaner och miljöbedömningar

Syftet med den kommunala planeringen är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Enligt PBL ska översiktsplanen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Syftet med miljöbedömningen är i sin tur, enligt miljöbalken, att miljöaspekter integreras i planen (eller programmet) så att en hållbar utveckling främjas. Innebörden av hållbar utveckling enligt miljöbalken är att en sådan utveckling bygger på insikten



Ulrika Gunnarsson-Östling

”Miljöbalken är tydlig med att rimliga alternativ skall identifieras, beskrivas och bedömas.”

att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Vad ska redovisas i översiktsplanen?

Enligt 3 kap. PBL ska följande redovisas:

4 § Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

5 § Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark-och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken.

Lag (2014:224). (3 kap. 4, 5 §§ PBL)

Av plan och bygglagen framgår inte att syftet ska redovisas för översiktsplaner. Av miljöbalken framgår däremot att miljöbedömningen ska utgå från översiktsplanens syfte.

- » *Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas.*
(6 kap. 12 § MB)

Av MB framgår således, till skillnad från vad som anges i PBL, att syftet med planen ska redovisas för att fungera som utgångspunkt för framtagande av rimliga alternativ inom planen eller programmets geografiska räckvidd. I Naturvårdsverket allmänna råd om miljöbedömningar framgår att:

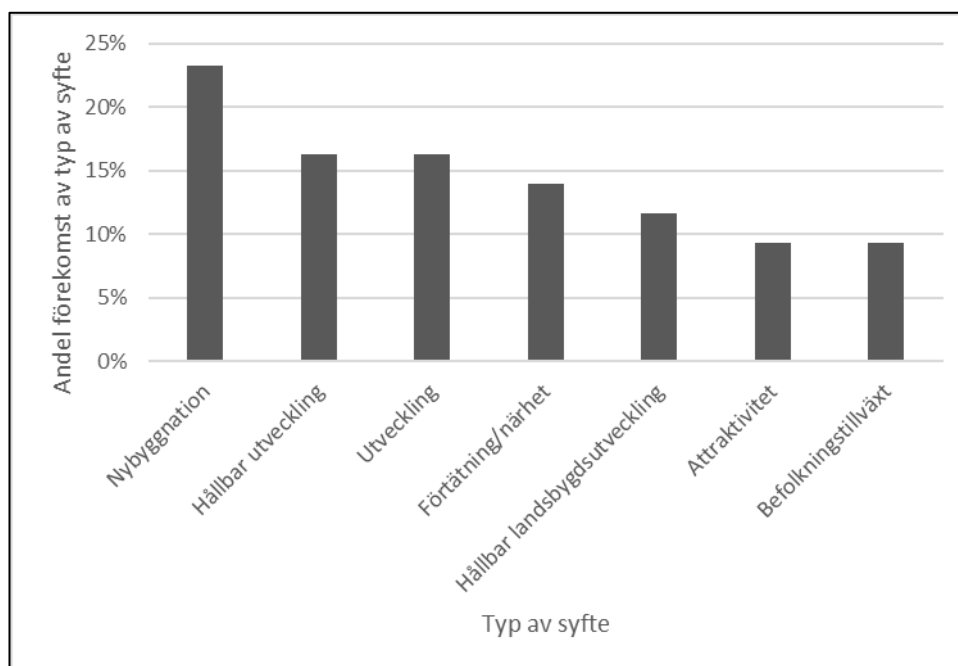
- » *Syftet med planen, programmet eller ändringen av planen eller programmet bör inte vara så snävt formulerat att det bara finns ett rimligt alternativ eller att möjligheten att utveckla alternativ är kraftigt begränsad.*
(NFS 2009:1, s. 2)

I analysen av de utvalda översiktsplanerna och dess tillhörande SEA-dokument har tonvikten legat på översiktsplanernas specifika *syfte* och *rimliga alternativ*. Genom att planens syfte ska fungera som utgångspunkt för möjliga alternativa scenarier, finns det en länk mellan den aktuella översiktsplanens syfte och formulering av rimliga alternativ i samband med genomförandet av miljöbedömningen.

BESKRIVNING AV ÖVERSIKTSPLANERNAS SYFTEN I MILJÖBEDÖMNINGARNA

Den fördjupade analysen visar att det huvudsakliga syftet med den aktuella översiktsplanen, i flertalet fall, inte tydligt framgår av planen. Däremot förekommer en generellt hållen beskrivning av det allmänna syftet med att upprätta en översiktsplan såsom det anges i plan- och bygglagen. Det saknas information om de individuella planernas specifika syften *i förhållande till framtida mark- och vattenanvändning*. En granskning av syftesformuleringarna i de planer för vilka miljöbedömningar är upprättade, visar att det framförallt finns en otydlighet i hantering av syfte i planen. Granskningen visar även att ett flertal av miljöbedömningarna, trots förekomst av, om än ett vagt formulerat syfte i planen, ändå inte utgår från detta syfte i den upprättade miljöbedömningen.

Under analyserna av de, i förekommande fall, redovisade syftena i översiktsplanerna framträdde sju kategorier som var typiska och återkommande. Kategorierna utarbetades i en iterativ granskningsprocess av SEA-dokumentet. Kategorierna benämndes i fallande förekomst för nybyggnation, hållbar utveckling, utveckling, förtätning/närhet, hållbar landsbygdsutveckling, attraktivitet och befolkningstillväxt, se även figur 3.4. Flera av de olika typerna av syften visade sig även förekomma i en och samma plan/SEA-dokument.



Figur 3.4. Sju olika typer av syften som framkom genom analys av SEA-dokument. Figuren visar förekomsten av respektive syfte i procent av den totala förekomsten av syften.

Av de granskade miljöbedömningarna där översiktsplanens syfte finns redovisat kan vi konstatera att det i samtliga fall stämmer överens med syftet som är presenterat i den ÖP som miljöbedömningen är upprättad för. Studien visade dock att i några få fall är syftet tydligare eller utförligare beskrivet i själva översiktsplanen. Övrigt som också förekommer även det motsatta och i enstaka fall hittade vi att planens syfte är mer utvecklat och mer ingående beskrivet i miljöbedömningen än i själva planen.

För att få en djupare förståelse för hur syftet kommer att hanteras beroende på om miljöbedömningarna upprättats av kommunerna själva eller genom utomstående konsult har vi även undersökt om det föreligger ett samband mellan vem som upprättar miljöbedömningen och om syftet beskrivs i densamma. Av samtliga analyserade miljöbedömningar visade det sig i denna granskning att 41 % av miljöbedömningarna var upprättade av konsulter, medan resterande 59 % var framtagna av kommunerna själva. Av de miljöbedömningar där syftet framgick var 64 % upprättade av konsulter. Det är oklart varför det främst är konsulter som ligger bakom de miljöbedömningar där planens syfte beskrivs. En möjlig förklaring är att den anlitate konsulten primärt utgår från miljöbalkens krav. En konsult som arbetar med strategiska miljöbedömningar i sitt dagliga arbete kan förmodas vara mer van vid hur en miljöbedömning ska genomföras och dessutom möjligtvis mer inläst på miljöbalkens bestämmelser. Däremot behöver inte miljöbedömningen bli mer verkningsfull av att utföras av en konsult. Tvärtom så kan det bli en helt parallell process som inte alls är integrerad med kommunens planeringsprocess.

Detta tydliggjordes i intervjuerna och en kommunal tjänsteperson uttryckte sig exempelvis så här:

- » *Ja, jag tycker att det är lite svårt att få ihop de här processerna. Det är oftast konsulter som gör MKB och det är inte så mycket. Alltså de hämtar underlag och får underlag men det känns inte som att det är så mycket.... man jobbar ju inte så mycket med gruppdiskussioner tror jag eller som jag upplever det. Att man liksom, att det känns som om det är två parallella processer. Jag tycker inte att det vävs samman så bra som det skulle kunna göra.*

Intervjuerna med kommunala tjänstepersoner visade att när de först ställdes inför frågan om hur de arbetade med planernas syften och hur målet sätts upp är den första reaktionen något förbryllad och konfunderad från informanternas sida. Ett första svar på frågan om mål var ofta starkt relaterat till plan- och bygglagens text om syftet med en översiktsplan. En av informanterna uttryckte att:

- » *Ja, det är rätt så PBL anpassat. Vi har skrivit då att den ska redovisa grunddragen i mark- och vattenanvändningen. Den ska ge vägledning för beslut om användning av mark. Ja, den ska väga allmänna intressen, ska den göra och redovisa ett samlat beslutsunderlag.*

Intervjuerna indikerade att det saknas transparens och öppenhet om hur diskussioner och tillvägagångssätt har framskridit och utarbetats till planernas syften. Det fanns inget tecken på faktiska arbetsmetoder till att kunna problematisera och gå in i djupa diskussioner om planernas syften i planeringsprocessen för att komma fram till en ny plan. Det gavs tid för reflektion under intervjuerna och ett tag in i intervjuerna blev dock några av svaren mer reflekterande om översiktsplanens specifika syfte i deras kommun. Exempelvis kom planerarna i en kommun på att själva syftet med föregående ÖP varit att få till fler stationer i kommunen, även om detta inte skrivits ut:

- » *...väldigt fokus på i denna översiktsplanen var att man skulle få till de här, båda tågstationerna. Alla de här, alla de här ställena utmed järnvägen som har haft station som lagts ner på 70-talet. Att man då jobbade väldigt starkt för att få tillbaka dem vilket man fick 2012 eller någonting. Så det är väldigt mycket fokus på det i denna planen. [...] Vi fick en av dem (station) senast i år, så att det var ju, det skulle varit det övergripande syftet för denna. Fast det inte står. [...] Det gör också att den här är inaktuell nu, nu får vi ta nästa steg, nu har vi fått stationerna. Då blir utvecklingen, vad är det då som ska utvecklas vidare.*

Resultaten från gruppintervjuerna indikerade att det var något nytt och ovant för informanterna att diskutera och problematisera planens syfte på ett reflekterat sätt. Det var inte heller någon av informanterna som kopplade ihop planens syfte med

berättelser eller erfarenheter om arbetet med att ta fram alternativ. Utifrån informanternas framställningar framkom även att de inte fått några indikationer eller kommentarer från kollegor angående en djupare syftesdiskussions möjligheter att bidra positivt till planprocessen och framtagande av alternativ.

Ett centralt resultat från gruppintervjuerna var att det råder en osäkerhet och oreda i användandet och förståelsen av begreppet syfte i sammanhanget som beskrivs ovan. Det är en utbredd inkonsekvens i planprocessen och i antagna översiktsplaner av användandet av termerna syfte, vision, och mål. Det nämndes att inom en och samma kommun kan de använda syfte, mål och vision olika mellan olika tjänstemän.

Från intervjuerna kom det även fram att förutom att frågan om planens syfte inte lyftes internt i planprocessen så fanns det heller inga inspel från länsstyrelsen eller andra aktörer i planeringsprocess inklusive samrådsfas som uppmärksammat eller ifrågasatt beskrivningen av syftet. Dokumentstudien tillsammans med intervjuundersökningen tyder på en planeringspraktik där tydliggörande av syfte i såväl översiktsplan som miljöbedömning inte är i fokus.

HANTERING AV ALTERNATIV

En fråga som har nära koppling till en översiktsplans specifika syfte är dess hantering av alternativ i miljöbedömningen. Enligt 6 kap. miljöbalken ska strategiska miljöbedömningar innehålla rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte. Dessa alternativ ska identifieras, beskrivas och bedömas. Tanken är att det därmed ska gå att välja det bästa alternativet (vad som är bäst kan dock avgöras utifrån olika aspekter, inte bara miljö). Det är dock oklart vad som menas med ett alternativ i översiktsplanering och hur alternativ brukar se ut i den svenska planeringspraktiken. Detta ville vi därför ta reda på.

Som framgick av avsnitt 3.1 så fanns det i det stratifierade urvalet av 80 svenska kommuner 66 översiktsplaner som var antagna mellan år 2004 och 2014. 67 % av dessa (44 av 66) hade miljöbedömts och vidare innehåller 91 % (40 stycken) av miljöbedömningarna ett nollalternativ och 25 % minst ett planalternativ utöver ”planen” (Balfors et al., 2017).

Vid en närmare granskning av de 66 översiktsplanerna och de 44 miljöbedömningarna blev bilden av vad det innebär att en plan är miljöbedömd och innehåller alternativ tydligare. 40 % (18 av 44) av miljöbedömningarna visade sig innehålla åtminstone ett annat alternativ än nollalternativet och planalternativet.⁴ Dessa alternativ till planalternativet var aldrig lika välutvecklade som huvudalternativet (planen) och ibland var de så schematiska att de kanske inte ens ska kallas för ett alternativ. För att exemplifiera, ett SEA-dokument som kodades innehöll ett alternativ som bara resonerade om att ändra strandskyddet från 300 m till 100 m runt en sjö. Detta är ju egentligen inte ett fullvärdigt eller väl utvecklat alternativ som är *kopplat till översiktsplanens syfte*, men ger en bild av bristen i alternativdiskussionen i svenska översiktsplaner och miljöbedömningen av dem. Alternativdiskussioner kan alltså handla om en detalj av en översiktsplan.



Antoinette Wärnbäck

”Studien vi gjorde av hur översiktsplanernas syften och alternativ formuleras i plan och miljöbedömning visar på resultat som förvånar mig. Vi har länge vetat att alternativredovisningen är eftersatt i miljöbedömningar för planer, men att beskrivningen av planernas syften skulle visa sig vara så otydliga och sällan distinkt kopplade till framtida markanvändning kom som en överraskning.”

⁴ Av figur 3.2 framgår att endast 25 % av översiktsplanerna har mer än ett planalternativ. I den fördjupade kvalitativa studie som presenteras här i avsnitt 3.2 kodade vi några fler planer som innehållandes alternativ. Men flera av dessa är så schematiska att de knappast bör kallas för alternativ i sin reella betydelse. Genom att granska även dessa schematiska alternativ fick vi dock en ökad förståelse för användningen av alternativ.

Av de 44 miljöbedömningarna som gjorts för de 66 översiktsplanerna, innehåller enbart 9 miljöbedömningar alternativ som är bedömda i SEA-dokumentet och endast 7 av alternativen jämförs med huvudalternativet (planen). Detta betyder alltså att i de flesta fall redovisas inga alternativ. Dessutom är det så att det faktum att alternativen är bedömda säger ingenting om kvaliteten i bedömningen.

Fem miljöbedömningar beskriver hur alternativ utvecklats i tidigare planprocesser. Detta stämmer väl överens med Boverkets (2006, s. 26) vägledning som menar att framtagandet av alternativ, att utvärdera dem och välja alternativ är en del av planeringsprocessen. Boverket påpekar dock även att alternativ gärna ska tas fram så att de är så miljömässigt bra som möjligt samtidigt som de uppfyller planens syfte.

Tio miljöbedömningar innehåller alternativ som beskriver strukturerande drag för hur utvecklingen skulle kunna se ut – till exempel att bygga koncentrerat eller översvämningssäkert.

I intervjuerna med planeringspraktiker om alternativ bekräftades bilden av att alternativ sällan utvecklas och miljöbedöms för ÖP. Det visade sig också att nollalternativ är något som används även om det kan betyda lite olika saker. Vi fick svar som pekade på att nollalternativet betyder att man följer den gällande översiktsplanen eller att reglering saknas:

- » *Ja, nollalternativet var ju att fortsätta och liksom bygga ut överallt. Liksom låta marknaden ha sin gång.*

Miljöbalken är tydlig med att rimliga alternativ skall identifieras, beskrivas och bedömas. När en strategisk miljöbedömning görs jämförs alternativens miljökonsekvenser med nollalternativet och detta är enligt Boverkets guide ”en framskrivning av tillståndet i miljön och ska inte förväxlas med beskrivningen av nuläget” (Boverket, 2006, s. 26). Nollalternativet ska följaktligen spegla en trolig utveckling. Detta blir också tydligt i praktikers skilda sätt att tolka nollalternativet – allt från att den gamla planen får fortsätta gälla (trots att den har bedömts att inte vara aktuell eftersom en ny ska göras) till att marknadskrafter tillåts styra helt.

Andra alternativ än nollalternativet var ett okänt territorium för de praktiker vi mötte. Det kunde till exempel låta så här:

- » *Det har varit nollalternativet och sen har vi inte haft något annat alternativ utan det har varit att bygga ut enligt gällande plan, enligt planförslaget.*

Samtalen om alternativ blev ofta svävande men det som blev tydligt var att alternativ inte används i planeringsprocessen och om det ändå diskuteras alternativa utvecklingar så är inte detta något som dokumenteras. Detta betyder att

när vägval görs så redovisas inte dessa någonstans. I några fall förekom det dock nedskrivna scenarier i processen och dessa används ibland för att kommunicera med medborgare men de är inga alternativ som man väljer mellan. Istället fogas de olika scenarierna samman till det som blir en ÖP.

VÄGLEDNING

I dagsläget har både Naturvårdsverket (2009) och Boverket (2006) var sin handbok/vägledning publicerad och tillgänglig på sina respektive hemsidor som fokuserar på miljöbedömningar för planer. Boverkets har även en nätbaserad ”kunskapsbank” på sin hemsida med text om översiktsplaner och miljöbedömning.

I Naturvårdsverkets (2009) handbok till miljöbedömningar för planer och program ges, mot bakgrund av vad vår fördjupade studie har visat, en alltför vag vägledning om arbetet med planens syfte och hur det ska integreras i miljöbedömningsprocessen. Det poängteras dock i en punktlista att man ska ha syftet med miljöbedömning och planen eller programmet i fokus under hela processen (Naturvårdsverket, 2009, s. 9). I handboken nämns även, under rubriken ”Arbetsätt för god kvalitet” att *”Det är viktigt att klargöra alla förutsättningar tidigt i processen. Fokusera inledningsvis på syftet med planen eller programmet, vilka problem som ska lösas eller vilka mål som ska nås”* (Ibid, s. 22).

I Boverkets (2006, s. 20) vägledning om miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen framgår att miljöbedömningen ska, utifrån planens innehåll och syfte samt planområdets förutsättningar, uppskatta vilken miljöpåverkan som kan uppstå. Boverket har även en nätbaserad handbok om plan- och bygglagen där översiktsplan hanteras. En genomgång av texten visar dock att hemsidan inte ger läsaren någon vägledning angående utformning och hantering av planens syfte och dess integrering till miljöbedömningsprocessen (Boverket, 2017).

När det kommer till alternativ är Naturvårdsverket tydligt i sin ståndpunkt och ser identifierandet/utvecklingen av alternativ *”som själva kärnan i miljökonsekvensbeskrivningen som i sin tur utgör kärnan i miljöbedömningen. Arbetet med alternativ utgör således en viktig faktor för att själva syftet med miljöbedömningar ska kunna nås.”* (Naturvårdsverket, 2009, s. 75)

På Boverkets hemsida klargörs deras syn på skillnaden mellan att arbeta med alternativ i planprocessen respektive miljöbedömningsprocessen. Följande text från kunskapsbanken är om alternativhantering i översiktsplanen:

- » *Det kan handla om att man planerar för olika stor befolkning, det kan gälla olika sätt att lösa bostadsbyggandet – exempelvis förtätning av huvudorten, förtätning i kransorter, att bygga längs kollektivtrafiknära stråk eller att ge möjlighet till glesbygden att fortsätta vara livskraftig. Det kan också handla om att analysera alternativa områden för*

vindkraftsetableringar. [...] Ett annat förhållningssätt till alternativ är att ställa sig den kritiska frågan om det finns något annat sätt att lösa de problem man försöker hantera som är mera hållbart och har mindre påverkan på miljön. Det är oftast det som är miljöbedömningens uppgift.
(Boverket, 2017)

I Boverkets kunskapsbank låter det alltså som att en sorts alternativ tas fram i planeringsprocessen, och en annan i miljöbedömningen. I Boverkets vägledning för miljöbedömning tydliggörs att i miljöbedömningsprocessen kan optimala alternativ tas fram:

- » *Ett alternativ kan lämpligen utformas så att det är optimalt ur miljö- och hälsosynpunkt och samtidigt uppfyller planens syfte. Det ger en möjlighet att jämföra nuläget, nollalternativ och andra alternativ med ett där miljö och hälsofrågor har högsta prioritet.*
(Boverket, 2006, s. 26)

Idén om att miljöbedömningen även ska ta fram ett miljöbästa (optimalt) alternativ presenterades alltså av Boverkets vägledning redan 2006. I de miljöbedömningar för översiktsplaner som har granskats i denna studie har det dock inte gått att identifiera några sådana exempel på optimala/miljöbästa alternativ.

VAD LÄR VI OSS AV NUVARANDE PRAKTIK?

- 1) Syftet/syftena med den enskilda översiktsplanen framgår vanligtvis inte. Det är heller inte reglerat genom PBL.
- 2) PBL:s övergripande syfte, det vill säga att planering ska 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, lyser inte igenom i de syften som har identifierats i studerade planer.
- 3) Det saknas rättslig styrning i PBL om att översiktsplanen ska innehålla ett preciserat syfte för den aktuella planen och att detta syfte ska ta sin utgångspunkt i PBL:s övergripande målsättning om att främja en långsiktigt hållbar livsmiljö osv.
- 4) Den ideala kopplingen mellan planens syfte och alternativa sätt att uppfylla syftet motverkas av att planen oftast saknar ett preciserat syfte.
- 5) Genomförda miljöbedömningar innehåller få alternativ.
- 6) Alternativ diskuteras kontinuerligt av planerare under planeringsprocessen, men resultatet av dessa diskussioner redovisas sällan vare sig löpande under planprocessen eller inom ramen för en miljöbedömning av planen.
- 7) Naturvårdsverket och Boverket har delvis överlappande handböcker/vägledningar som är otydliga när det kommer till utarbetandet av syfte samt hantering av alternativ.

HUR KAN PRAKTIKEN FÖRBÄTTRAS?

- 1) Miljöbedömningen av en översiktsplan ska innehålla rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte. Idag saknas emellertid bestämmelser i PBL om att översiktsplanens syfte ska ingå i planen. Detta försvårar möjligheterna att genomföra en miljöbedömning som motsvarar miljöbalkens krav om redovisning och bedömning av alternativ kopplade till syftet med den aktuella planen. Med detta sagt finns det skäl att ändra PBL. Lagen måste föreskriva att planens syfte ska redovisas och att detta syfte också ska anpassas till PBL och miljöbalkens övergripande syfte och mål. En sådan lagändring bedöms nödvändig för att miljöbedömningsprocessen ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt.
- 2) Eftersom kunskap saknas hos många aktörer krävs en lärandeprocess för inblandade parter. Detta kan till exempel innebära strategiska satsningar på kurser, seminarier, workshops och liknande aktiviteter för dagens praktiker. Forum för nätverkande och diskussionsmöjligheter är ytterligare en väg att stärka praktikerna i sitt utövande. En översyn av dagens universitetskurser som berör planering/miljöbedömning för att garantera att morgondagens praktiker har med sig vikten av ett tydligt syfte och dess koppling till alternativ är en viktig grund för att ändra rådande praktik.
- 3) Förutom ett allmänt kunskapslyft om betydelsen av transparens och tydlighet av planens syfte (punkt 1) behöver handböcker, riktlinjer och rekommendationer bli tydliga och informativa om hur ett konstruktivt arbete med planens syfte gynnar hela den efterkommande planprocessen. Även granskare och samrådsparter behöver stärkas i sin roll för att lyfta frågan om planens syfte tidigt i planprocessen. Här tänker vi främst att länsstyrelsen har en viktig roll i att öka incitamenten och vara en del av utvecklingen av en förbättrad praktik genom att lyfta frågan om syfte då kommunen själv har missat detta. När en ny översiktsplan tas fram måste det bli en självklarhet att tydliggöra vad syftet med en ny plan är.
- 4) Ett sätt att tidigt i planprocessen tydliggöra olika alternativ skulle kunna vara att använda sig av scenarier för att beskriva olika möjliga utvecklingar. En del kommuner gör så redan idag och dessa scenarier beskriver till exempel en bebyggelseutveckling som bygger på idén om förtätning kontra utglesning. På så vis kan strategiska val av utvecklingsalternativ tydliggöras tidigt i planeringsprocessen utan att för den del utarbeta flera väldigt detaljerade planer (med allt det arbete det innebär).
- 5) Redan idag diskuteras alternativ under planprocessen. Olika alternativ dryftas, en del förkastas och ett utvecklas till själva planen. Det kan till exempel vara en väl vald målbild som diskuteras, eller en framtidsbild som saknar grund i det att den inte bidrar till att nå viktiga samhällsmål. Denna process är dock fullständigt ogenomskinlig idag och måste göras mer transparent. Exempelvis skulle digital loggbok kunna föras över vilka alternativa utvecklingar som diskuteras och förkastas för att öka tydlighet och transparensen i planeringsprocessen. Slående är att ett "bästa

alternativ” utifrån relevanta miljö kvalitetsmål eller andra hållbarhetsmål så som exempelvis jämställdhet aldrig utvecklas, trots att detta borde vara ett självklart alternativ i en strategisk miljöbedömning. Det skulle vara önskvärt att ett ”bästa alternativ” som uppfyller relevanta miljö kvalitetsmål eller andra hållbarhetsmål alltid tas fram. Varför vissa mål anses som relevanta och inte andra måste då försvaras.

- 6) Naturvårdsverkets och Boverkets delvis överlappande handböcker/vägledningar behöver bli tydligare och synkroniserade i sin vägledning vad gäller planens syfte samt hanteringen av alternativ.

Fler förslag presenteras i avsnitt 5.1.

3.2.2 Målkonflikter

Medan syftet (som har avhandlats ovan) beskriver motivet för planen, det vill säga varför något visst ska göras, så är målet det resultat som planen ska uppfylla. Mål bör vara mätbara och tidsbundna så att man vet när de är uppnådda. En översiktsplan har ofta flera mål som ska uppfyllas, till exempel nationella miljö kvalitetsmål och sociala mål, men även kommunala mål och visioner som kan handla om sådant som ökad befolkningstillväxt, att attrahera företag, med mera. Rent konkret säger PBL (3 kap. 5 §) att det av översiktsplaner ska framgå ”[...] *hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen [...].*” Boverket (2017) skriver i sin kunskapsbank att exempel på sådana mål är de transportpolitiska målen och de nationella och regionala miljömålen, men att det inte går att ange exakt vilka mål utan det är upp till kommunen att bedöma vilka som är relevanta.

Detta betyder också att mål kan stå i konflikt med varandra. En målkonflikt betyder att uppfyllelsen av ett mål motverkar uppfyllelsen av ett annat mål. Myhrberg (2016) gjorde sitt examensarbete inom SPEAK med syfte att utreda hur målkonflikter identifieras och hanteras på kommunal nivå i Sverige inom ramen för kommunal översiktsplanering med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Hon utgick från samma urval av 80 kommuner som andra studier inom SPEAK och gjorde även intervjuer med tjänstemän på tre kommuner.

Det finns inget krav på att målkonflikter måste analyseras inom översiktsplanering och miljöbedömning. Detta kan vara en anledning till att målkonflikter lyfts fram i relativt liten grad i plandokumentet. Enligt resultaten från Myhrbergs (2016) textanalys tar 60 % av de granskade kommunerna upp målkonflikter någonstans i översiktsplanen eller den tillhörande miljökonsekvensbeskrivningen, men endast 11 % utför en strukturerad analys. Med strukturerad analys menar Myhrberg (2016) att analysen av målkonflikter antingen finns samlad i ett specifikt kapitel, eller på något vis tas upp enligt ett mönster som visar på en kontinuerlig iakttagelse och analys av målkonflikter. Att en kommun har ett strukturerat sätt att belysa målkonflikter pekar på en medvetenhet om risken för målkonflikter, men det säger

ingenting om kvaliteten på vilket sätt detta görs. Enligt intervjuerna följs dessutom målkonflikter sällan upp i senare planeringssteg. I de fall möjliga målkonflikter lyfts fram förefaller detta alltså inte leda till någon handling.

Göteborgs ÖP innehåller ett exempel på en strukturerad målkonfliktsanalys. Målkonflikterna analyseras där i en så kallad konsekvensbeskrivning till översiktsplanen, vilket är en miljökonsekvensbeskrivning som även tar upp sociala och ekonomiska konsekvenser av planförslaget. Målkonflikterna sammanfattas därefter i en matris enligt en metod som utvecklats av kommunen själv. Matrisen visar relationerna mellan Göteborgs övergripande kommunala mål som återfinns på såväl x- som y-axeln. Exempel på mål är ”stadskvalitet och skönhet”, ”robust samhälle”, ”fler bostäder”, ”natur och kulturmiljöer för attraktivitet” och ”tillgång till kusten”. Relationen mellan målen anges enligt ett färgschema där grönt betyder att målen samverkar, rött att de motverkar, blått att relationen är neutral och gult att relationen motverkar *eller* samverkar beroende på vilka politiska beslut som tas. Tanken är att särskilt de gulmarkerade relationerna ska föras vidare till kommande beslutsunderlag då dessa är politiskt påverkbara (Myhrberg, 2016, s. 33f).

Myhrbergs (2016) intervjuer pekade på att målkonflikter i översiktsplanering ofta handlar om bebyggelse och utveckling, som kommer i konflikt med bevarandeintressen av naturmiljö eller produktiv jordbruksmark.

VAD LÄR VI OSS AV RÅDANDE PRAKTIK?

- 1) Målkonflikter hanteras sällan i översiktsplanering.
- 2) Om målkonflikter tydliggörs i planeringsprocessen så följs de trots det oftast inte upp.

HUR KAN PRAKTIKEN FÖRBÄTTRAS?

- 1) För ett lyckat målkonfliktsarbete behövs en strukturerad arbetsmetod för att identifiera målkonflikter. Det är dessutom viktigt att skilja på vad som är äkta målkonflikter och vad som är konflikter mellan sätt att nå mål. En äkta målkonflikt föreligger när vägen till målen inte kan lösas genom ökad effektivitet eller förbättrad teknologi, utan kräver att politiska avvägningar och prioriteringar görs mellan de olika målen.
- 2) Uppföljning är A och O. Men det betyder också att målkonfliktsanalyser behöver lyftas till de politiska processerna. Det är en sak att anta politiska mål, men dessutom behövs politiska beslut om hur målen ska nås och hur de eventuellt ska viktas mot varandra. Istället för att låtas som att konflikter inte föreligger behöver dessa tydliggöras och då kan reella val mellan olika åtgärder och därmed olika målbilder göras.

Fler förslag presenteras i avsnitt 5.1.

3.3. Djupanalyser: SEA i länstransportplaneringen

I en annan fördjupningsstudie riktades fokus mot strategisk miljöbedömning av länstransportplaner, som är ett exempel på en långsiktig övergripande planeringsverksamhet som ligger till grund för mer detaljerad planering av enskilda objekt etc., och inom vilken en del av statens medel för transportinvesteringar fördelas. Länstransportplaner, som utgör ett viktigt underlag till den nationella infrastrukturplaneringen, tas fram vart fjärde år och omfattar en 12-årsperiod. Den långa tidshorizonten och sättet varpå länstransportplaneringen är nära sammanvävd med andra planeringssammanhang gör det till ett intressant exempel på de utmaningar som kännetecknar ambitionen att integrera planerings- och miljöbedömningsprocesser. I den här typen av långsiktig planering saknas ett förutsättningslöst initialt läge, planeringen drivs istället utifrån beslut och planer som har funnits med i de nationella och regionala sammanhangen under lång tid. Länstransportplaneringen är dessutom en påtagligt politiskt styrd planeringsprocess, som görs i samverkan mellan regionala aktörer och kommuner. Strategisk miljöbedömning har varit ett EU-krav för denna typ av planering sedan 2001 men inte i praktiken för den tidigaste omgången av länstransportplaneringen. Vi har studerat den tredje omgången av länstransportplanering som avser perioden 2014–2025.

Syftet med studien av länstransportplanering var att fördjupa kunskapen om vad som kännetecknar miljöbedömningsprocessen i detta sammanhang, och mot denna bakgrund identifiera frågor som behöver hanteras i fortsatt metodutveckling på detta område. Mer konkret har vi fördjupat insikterna om hur strategisk miljöbedömning av länsplaner går till i praktiken, vilka förutsättningar som påverkar arbetet, vad som kännetecknar arbetet gällande strategiska avvägningar, samt hur eventuella spänningar mellan olika aktörer/intressen kommer till uttryck.

Arbetet har genomförts som en kvalitativ intervjustudie som bygger på intervjuer med 11 planerare och andra tjänstepersoner 2015–2016 från sammantaget fyra svenska län – Kalmar, Västra Götaland, Västernorrland och Stockholm – en nationell myndighet som har granskat miljöbedömningar av länstransportplaner i planeringsomgången 2014 samt Näringsdepartementet. I vårt material har även ingått dokument från länstransportplaneringen i de län som har nämnts ovan. Att just dessa län valdes ut för analys motiverades av en ambition att få ett varierat empiriskt underlag med exempel från olika delar av landet samt en variation när det gäller vilken typ av organisation som har rollen som länsplaneupprättare. I Stockholm och Västernorrland är det länsstyrelsen som har denna uppgift, medan det i Kalmar är regionförbundet och i Västra Götaland regionen som håller ihop arbetet med länstransportplanen.

3.3.1. Bristande insikt om vad miljöbedömning ÄR

Ett viktigt resultat från studien av länstransportplanering är att det i detta planeringssammanhang finns brister i förståelsen av vad strategisk miljöbedömning är, samt av hur en strategisk miljöbedömning konkret skall genomföras. Det finns ofta kunskap hos enskilda individer i de berörda organisationerna, men kunskapen är inte brett förankrad och institutionaliserad.

Det uttalade syftet med en strategisk miljöbedömning är, enligt vad som sägs i miljöbalken, att *”integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas”* (6 kap. 11 § MB). Av EU-direktiv med mera framgår att syftet är att därmed kunna påverka den strategiska utformningen av planer och program (COM, 2003, s. 1). Vår analys visar dock att strategisk miljöbedömning för länstransportplaner i praktiken sällan utförs med syfte att påverka den strategiska inriktningen av transportinfrastrukturens utveckling i respektive län. Miljöbedömningen har snarare till uppgift att analysera ett redan bestämt innehåll i en plan, och blir i praktiken inte någon proaktiv processlösning (Antonson och Isaksson, opublicerat manuskript). I just Sverige är det inte otänkbart att det delvis ligger en försvarande språkförbistring bakom detta. Miljöbedömningen som separat dokument eller som avsnitt i länstransportplanen kallas för MKB, vilket är samma begrepp som används för miljökonsekvensbeskrivningen av enskilda investerings- eller reinvesteringsprojekt i väg eller järnväg. Men MKB avseende det senare respektive för länstransportplaner har olika syften som lätt sammanblandas. Även termen ”strategisk” såsom i strategisk miljöbedömning kan vara del i språkförbistringen eftersom termen, som återfinns i den engelska nomenklaturen, finns med i den svenska propositionen, men inte i 6 kap. miljöbalken.

Flera av de intervjuade personerna uttrycker också en skepsis visavi vad miljöbedömningsprocessen egentligen är tänkt att tillföra i länstransportplanesammanhanget. En av de intervjuade säger att:

- » *Miljöbedömningen ser jag inget riktigt syfte i för vi har ingen användning för den, den hjälper inte oss i vår process, det är bara något vi måste göra om jag skall vara helt ärlig. [...] Som lagstiftningen är skriven så är den inte ett stöd i arbetet så. Så den syftar till att följa lagen, inte så mycket mer.*



Hans Antonson

”Att miljökompetensen inom den ena organisationen inte var med och skrev miljöbedömningen för en länstransportplan kom som en överraskning. Det säger en hel del om intern kommunikation, planering och möjligen också om kompetens.”

Citatet exemplifierar något som återkommer i flera intervjuer, nämligen att miljöbedömning inte upplevs fungera särskilt väl i länstransportplaneringssammanhanget. Detta ligger nära sådant som har diskuterats även i internationell forskning, där flera studier har pekat på vikten av att utveckla en miljöbedömningspraktik som kan ha en större strategisk inverkan på de planeringssammanhang som den ska tillämpas inom (t.ex. Glasson et al., 2005; Dalkmann et al., 2004; Acharibasam och Noble, 2014; Lobos och Partidário, 2014). Av våra intervjuer framgår även att befintliga handböcker inte upplevs vara särskilt funktionella i detta avseende. Några av intervjupersonerna har inte kännedom om de handböcker som finns, och vet alltså inte var de kan få information och vägledning i miljöbedömningsarbetet. Andra känner till de handböcker som finns men ger uttryck för att dessa inte ger det stöd som krävs, bland annat eftersom informationen i dem upplevs vara bristfällig eller inte tillräckligt anpassad till länstransportplaneringens förutsättningar.

3.3.2. Syfte och målkonflikter

Som nämnts ovan ska miljöbedömningar enligt svensk lag innehålla rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte. I vårt arbete har vi undersökt hur syften formuleras i länstransportplaneringen, med fokus på de fyra län som ingår i denna delstudie. Vi har funnit att alla de länstransportplanedokument som vi har tagit del av innehåller någon typ av övergripande syftesformulering, som vanligen tar avstamp i både övergripande transportpolitiska mål (proposition 2008/09:93), nationella miljö kvalitetsmål (proposition 1997/98:145), samt mer specifika mål för respektive region (till exempel Regional utvecklingsstrategi eller liknande). Det är tydligt att länstransportplaneringen ses som ett viktigt medel för respektive län att realisera övergripande och långsiktiga samhällsmål som rör bland annat förbättrad tillgänglighet, ökad hållbarhet (ekologiskt, socialt och ekonomiskt), och stärkt ekonomisk tillväxt – som ofta framställs som ett mål i sig. Konkret ligger dessa syftesformuleringar sedan till grund för olika typer av prioriteringar och konkreta åtgärder som kan röra exempelvis olika typer av insatser för att förkorta restider, åtgärder för att förstora och/eller koppla samman arbetsmarknadsregioner, förbättringar av kapaciteten i transportinfrastrukturen (för flera olika transportslag), trafiksäkerhetsåtgärder, med mera.

Flera av länstransportplanerna, eller dokumentationen av miljöbedömningen av dessa, identifierar grundläggande målkonflikter mellan olika syften/mål som uttrycks i länstransportplaneringen. Den tydligaste målkonflikten uppstår mellan mål om ökad tillgänglighet och snabbare restider, vilket ofta motiveras utifrån ett ekonomiskt tillväxtperspektiv, samt mål om långsiktigt hållbar utveckling – vilket i praktiken handlar om att minska klimatpåverkan och andra negativa miljökonsekvenser samt skapa ett mer jämställt och säkert transportsystem. Svårigheten att göra avvägningar mellan olika övergripande mål, och tendensen att bygga vidare på ett transportsystem som är i grunden ohållbart, framkommer mer

eller mindre tydligt i samtliga planeringsdokument som har ingått i denna delstudie.

Det finns således en uppenbar målkonflikt mellan miljömål och övergripande ekonomiska mål i länstransportplaneringen. Att främja ökad ekonomisk tillväxt är ofta det grundläggande motivet för att utveckla väginfrastrukturen och korta restiderna med bil. Att detta också leder till negativa konsekvenser för miljö och säkerhet framkommer klart i länstransportplanedokumentet, men det finns inga tecken på att detta ännu har använts som grund för att genomföra någon mer genomgripande omprioritering av den inriktningen för de studerade länens transportinfrastruktur. I ett av de studerade länsplanedokumentet finns det resonemang som visar att planeringsinriktningen för framtiden är tänkt att justeras i en mer hållbar inriktning, med högre prioritering av kapacitetsstarka och hållbara transportslag (Länsstyrelsen Stockholm, 2014a). Inga genomgripande ändringar föreslås dock när det gäller sedan tidigare beslutade (ännu ej genomförda) stora infrastrukturprojekt, trots att dessa väntas leda till omfattande negativ miljöpåverkan.

Från tidigare forskning är det känt att lokala och regionala beslutsfattare historiskt har haft en benägenhet att prioritera en ”konventionell transportplaneringsinriktning” (Banister, 2008) som främjar tillgänglighet med bil framför tillgänglighet med kollektivtrafik, gång och cykel (Isaksson et al., 2017). Det mönster som har etablerats över tid är att infrastrukturåtgärder som främjar ekonomisk tillväxt (till exempel arbetsskapande åtgärder) och samhällsekonomisk lönsamhet (såsom den beräknas i konventionella ekonomiska analysmetoder – till exempel kostnads-nyttanalyser) fortsätter att prioriteras, trots att de motverkar antagna mål om att minska transportsektorns negativa klimatpåverkan, samt andra miljö- och hållbarhetsmål (se t.ex. Isaksson och Storbjörk, 2012; Finnveden och Åkerman, 2014).

Den tröghet som finns inbyggd i länstransportplaneringen, exempelvis detta med att den innehåller objekt från tidigare planeringsomgångar, innebär att detta planeringssammanhang i praktiken genomsyras av uttalade spänningar mellan olika mål, perspektiv och prioriteringar. Ett konkret exempel från denna delstudie rör Näringsdepartementet, som är ansvarigt departement för länstransportplaneringen och fattar beslut om statlig medfinansiering på grundval av länstransportplanerna. Hos Näringsdepartementet läggs tonvikten vanligtvis på satsningar som kan väntas leda till ekonomisk tillväxt, vilket medför att resultatet av de strategiska miljöbedömningarna av länstransportplaner inte tas tillvara fullt ut i beslut om statlig medfinansiering. I praktiken, i detta planeringssammanhang, saknas den tydliga miljöröst som skulle behövas för att Näringsdepartementet skulle kunna få upp ögonen för att integrera ett mer uttalat miljöperspektiv i sina prioriteringar. En chefstjänsteman på Näringsdepartementet bekräftar bilden och konstaterar i en intervju att:

- » *Vi väljer ju inte att lyfta fram särskilt miljösidan, så funkar det ju inte. Här [på Näringsdepartementet] är det mer att det skall upprättas en plan, det är vårt syfte. [...] Det här är ju ett jobb där inte minst miljödepartementet är involverade.*

Uttalandet illustrerar det som framkom tydligt under denna intervju i sin helhet, nämligen att miljöfrågan inte är det som Näringsdepartementet ser som sin huvudsakliga uppgift, utan att man förlitar sig på att frågan belyses på ett korrekt sätt genom medverkan av andra departement i regeringskansliets gemensamma beredning. I praktiken är det dock en omöjlig uppgift eftersom Miljödepartementet inte har egen rådighet över processen och beslutsfattandet.

3.3.3. En politisk process

Enligt internationell forskning ska en strategisk miljöbedömning göras i ett förutsättningslöst skede av planeringen, det vill säga ett tidigt skede där inga beslut ännu har fattats om en plans konkreta innehåll. Detta skiljer sig dock påtagligt från vad som karakteriserar miljöbedömningen av länstransportplaner. Av studien framkommer att länstransportplanering är en allt annan än förutsättningslös verksamhet. I praktiken har behov av konkreta infrastrukturåtgärder ofta utretts och diskuterats under lång tid i det lokala och regionala sammanhanget. De objekt som ingår i en länstransportplan tenderar att ha en lång förhistoria och stark förankring i lokal och regional politik. Med andra ord – planeringen är allt annat än förutsättningslös, vilket emellertid inte är unikt för just länstransportplaneringen.

Enligt Trafikverkets rekommendationer ska transportplanering ske enligt den så kallade fyrstegsprincipen och grundas i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS). Fyrstegsprincipen och ÅVS är principer som bland annat syftar till att få fram andra sätt att lösa transportbehov än att bygga ny infrastruktur (Trafikverket et al., 2015). I våra intervjuer med personer som har erfarenhet från

länstransportplanering framkommer dock att urvalet av namngivna objekt i en länstransportplan är resultat av utredningsprocesser och politiska förhandlingar som sker utan någon styrande inverkan av vare sig fyrstegsprincip eller ÅVS-processens logik. Resultaten bekräftas även av sådant som har framkommit i tidigare forskning om ÅVS och dess påverkan på lokal och regional transportinfrastrukturplanering. Som exempel kan nämnas en studie från WSP (2016) som visar att regler för statlig medfinansiering motverkar ambitionen att lösa trafik- och



Sirje Pädam

”En viktig insikt till varför det är svårt med miljöbedömning av länstransportplaner är att en tradition med cyklisk planering möter krav på ett förutsättningslöst utgångsläge.”

tillgänglighetsproblem med andra åtgärder än just ny transportinfrastruktur. Detta är ytterligare en sak som är viktig att förstå i analysen av miljöbedömningsprocessens påverkan på planeringen.

I praktiken kan det också vara så att specifika objekt och åtgärder i länstransportplanen redan är formellt beslutade och hänger ihop med tidigare länstransportplaner och i vissa fall även tidigare nationell åtgärdsplanering. Denna typ av åtgärder omfattas vanligtvis inte av den strategiska miljöbedömningen. En av de intervjuade konstaterar, i linje med detta att:

- » *Det var min upplevelse att [regionalpolitiken] styrde genom att lagt kort ligger och att vi inte omprövade investeringsåtgärderna. [...] Vi hinner inte ompröva och vi vill inte.*

Med andra ord: Det finns en obenägenhet att ompröva sådant som redan är beslutat, även om det skulle visa sig att det leder till önskad åtgärder utifrån ett hållbarhetsperspektiv. De långa processer som styr infrastrukturplaneringen skapar en påtaglig tröghet. Om det finns en önskan att ställa om transportinfrastrukturplaneringen så att den kan leda till större uppfyllelse av långsiktiga hållbarhetsmål krävs åtgärder som kan bryta denna inbyggda tröghet.

3.3.4. Alternativ i länstransportplanering

De planeringsförutsättningar som nämns här, som rör det sätt varpå länstransportplaneprocessen grundas i lokala och regionala politiska förhandlingar, samt bygger vidare på tidigare beslut och planer, innebär också svårigheter när det gäller att hantera lagens krav på att "rimliga alternativ" ska identifieras, beskrivas och bedömas. De länsplaner som ingår i vår analys innehåller samtliga referenser till ett teoretiskt och mycket kortfattat formulerat "nollalternativ". I tre fall (Västernorrland, Västra Götalandsregionen, delvis Kalmar) definieras nollalternativet som det som skulle ske om inga nya åtgärder genomförs i transportinfrastrukturen men utvecklingen på transportområdet blir i linje med Trafikverkets referensprognoser (vilka pekar på ett fortsatt ökat transportarbete).⁵ Stockholms länstransportplan utgår från ett lite annat synsätt. Där handlar nollalternativet om att inriktningen i tidigare länsplaner skulle fortsätta att gälla och att investeringar under perioden 2014–2025 fortsätter i en liknande riktning (s. 45).

Inget av de studerade länstransportplanedokumenterna innehåller dock några utvecklade diskussioner och förslag om *mer genuint annorlunda inriktningar för transportplaneringen*, som den föreslagna länsplanen skulle kunna jämföras emot. I ett fall (VGR) framgår att detta har varit en diskussionsfråga under processens

⁵ I fallet Kalmar definieras nollalternativet som "den nuvarande situationen vid årsskiftet 2012/2013" (Regionförbundet i Kalmar län, 2014, s. 45), men det framgår inte om de räknar med trafikökning eller ej. För både Västernorrland och VGR är prognoser om trafikökning en del av nollalternativet.

gång. Där har det i samrådsskedena i planerings- och miljöbedömningsprocessen inkommit yttranden som efterfrågar mer tydligt miljöinriktade alternativ för transportsystemets utveckling. Yttrandena har lett fram till att ett arbete har initierats med syfte att få fram bättre underlag om möjliga alternativa inriktningar för framtiden. I dokumentationen konstateras dock att *”tiden [...] inte medgett att dessa scenarier analyserats på en nivå som behövs för att göra jämförelser med grundförslaget”* (Västra Götalandsregionen, 2014, s. 50). Detta framhålls som en viktig fråga att fortsätta att arbeta med i kommande planeringsomgångar. Det ses dock som en långt ifrån enkel fråga att hantera, eftersom länstransportplaneringsprocessen är inbäddad i ett mycket större planeringssammanhang, som i hög grad handlar om att expediera sedan tidigare fattade beslut, och där nationella prioriteringar som gjorts sedan tidigare eller som väntas göras framöver styr hela del övergripande inriktningen. I länstransportplanen för Västra Götalandsregionen 2014–2025 konstateras att en ändrad inriktning för länstransportplaneringen skulle kräva en ändrad inriktning hos även andra aktörer, inte minst Trafikverket och deras prognosarbete (ibid).

VAD LÄR VI OSS AV RÅDANDE PRAKTIK?

- 1) Länstransportplaneringen är politiskt driven process, som bygger vidare på och upprätthåller tidigare planer och beslut om infrastrukturåtgärder.
- 2) I länstransportplaneringen finns det en tendens att nya infrastrukturinvesteringar prioriteras framför åtgärder som bidrar till en mer genomgripande omställning av transportsystemet i linje med långsiktiga miljö- och hållbarhetsmål.
- 3) Miljöbedömningen görs inte integrerat med länstransportplaneringsprocessen i stort. Det är svårt att uttyda hur den påverkar länstransportplaneringens inriktning.
- 4) Miljöbedömningen omfattar vanligtvis inte redan beslutade åtgärder (från tidigare länstransportplaner). Dessa ses i stället som självklara delar som inte omprövas eller ifrågasätts.
- 5) Målkonflikter, exempelvis mellan miljömål och ekonomiska mål, syns ofta tydligt i SEA-dokumentet, men hanteras inte.
- 6) Kravet att ta fram alternativ till en given plan uppfattas som svårt att leva upp till av de som arbetar med miljöbedömning i praktiken.
- 7) Brister i miljöbedömningsprocessen och SEA-dokumentet leder inte till några tydliga konsekvenser. Vi har exempelvis inte sett några tecken på att det skulle påverka godkännande av planer eller beslut om statlig medfinansiering.
- 8) Av ovanstående följer att miljöbedömningen i nuläget inte har någon större betydelse för länstransportplaneringens inriktning. Miljöbedömningen synliggör i bästa fall miljökonsekvenser men förändrar inte planeringens innehåll och inriktning på något genomgripande sätt.
- 9) Befintliga instruktioner och handböcker upplevs som otillräckliga och svåra att tillämpa i detta planeringssammanhang.

HUR KAN PRAKTIKEN FÖRBÄTTRAS?

- 1) Politiker och tjänstepersoner som arbetar inom transportplanering behöver lära sig mer om syftet med strategisk miljöbedömning.
- 2) Den strategiska miljöbedömningen är en viktig resurs, som bör användas som ett underlag för beslut om medelstildelning från nationell nivå (Näringsdepartementet).
- 3) Redan beslutade länstransportplaneåtgärder behöver omfattas av den strategiska miljöbedömningen, och inte tas för givna som självklara och icke ifrågasättbara åtgärder.
- 4) Om länstransportplaneringen ska kunna leda fram till en högre uppfyllelse av miljö- och hållbarhetsmål så krävs det en genomgripande förändring av detta planeringssammanhang. Det behöver skapas förutsättningar för miljöbedömningen att påverka planeringsinriktningen i stort. Detta förutsätter att planeringens tendens att på ett oreflekterat sätt styras av beslut och planer från tidigare planeringsomgångar behöver brytas.
- 5) Handböcker och instruktioner för miljöbedömning behöver uppdateras, förtydligas och anpassas till detta planeringssammanhang. Det är viktigt att olika myndigheters miljöbedömningshandböcker är synkrona.

Fler förslag presenteras i avsnitt 5.1.

3.4. Nulägesbilder från en internationell kartläggning

I SPEAK har det gjorts flera internationella utblickar för att ta del av andra länders arbete med miljöbedömning. Dessa internationella utblickar har t.ex. utgjorts av presentationer från de internationella forskarna i SPEAK:s referensgrupp och den internationella konferensen som SPEAK anordnade hösten 2016. Dessa bidrag har gjort det möjligt att reflektera kring det svenska planeringssystemet och tillämpningen av miljöbedömning i förhållande till situationen i andra länder och att, i förlängningen, bidra till visioner om den framtida utvecklingen av miljöbedömning i svensk planering.

Utöver internationella bidrag i referensgruppen och på konferensen har flera fördjupade studier genomförts inom ramen för SPEAK för att få ökad kunskap om hur andra länder arbetar med miljöbedömning i planeringen. Övergripande frågor för den internationella kartläggningen var följande: Vad fungerar bra och vad fungerar mindre bra i andra länder? Vilka lärdomar kan dras? (Resultat från den internationella kartläggningen redovisas mer ingående i en artikel av Khoskhar et al. som är under granskning).

I den internationella kartläggningen har särskilt två rapporter från EU kommissionen varit av betydelse, COM (2016) och COM (2017). I dessa två rapporter redovisas medlemsstaternas framsteg och utmaningar i arbetet med att tillämpa SEA-direktivet (2001/42/EG) för perioden 2007-2014. Vidare har en litteraturstudie utförts med fördjupning i Tyskland, Nederländerna, Portugal och Skottland. Några korta nedslag i resultaten från den studien visar följande:

Tyskland lyfts fram i litteraturen för att hanteringen av miljömål och allmänhetens deltagande i Tyskland är lovvärd (Sadler och Dusik, 2016).

Nederländerna har en särställning genom den inrättade kommissionen för miljöbedömning som bidrar till oberoende kvalitetskontroll av miljöbedömningsarbetet (The Netherlands Commission of Environmental Assessment, NCEA). Kommissionen kan ge råd till olika aktörer (till exempel myndigheter, verksamhetsutövare, konsulter och allmänhet) som är med i arbetet med miljöbedömningen och har dessutom en viktig roll att granska kvaliteten på dokumentet (Günther et al., 2017).

Portugal har tagit fram en intressant modell som kallas *Strategic thinking modell of SEA* som använder kritiska beslutsstödsfaktorer i planeringen (Partidario, 2012).

Skottland sticker ut med ambitionen att vara världsledande i miljöbedömning (Scottish Environmental Protection Agency, 2011). I Skottland finns SEA-Gateway som fungerar som en databas för SEA och är tillgängligt för konsulter och andra utövare. I Skottland finns ett SEA-forum som anordnar ett årligt möte för att dela erfarenheter mellan olika utövare, där även flera högskolor deltar för att främja kunskapen om miljöbedömning (Fischer och Fothergill, 2016).

För att få en bättre bild över vilka frågor som framförallt diskuteras i den internationella, vetenskapliga litteraturen inom ämnesområdet så utfördes en innehållsanalys av 96 artiklar från vetenskapliga tidskrifter som behandlar forskning om miljöbedömning. Utifrån denna analys identifierades följande nyckelteman:

- timing av SEA-processen i relation till planeringsprocessen
- kvalitetskontroll
- alternativ
- allmänhetens deltagande
- monitoring

Dessa teman har sedan använts i en annan studie inom SPEAK där internationella experter inom miljöbedömning har intervjuats. Dessa experter ingår i EU kommissionens etablerade nätverk med nationella experter inom EIA/SEA-området i Europa. Alla de 51 experterna som ingår i EU-nätverket kontaktades och fick frågan om de skulle vilja delta i en intervjustudie. Representanter från 8 olika

länder var villiga att ställa upp på en djupintervju om strategisk miljöbedömning. De länder som deltog var Österrike, Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Slovenien, Grekland och Luxemburg.

Ramverket för intervjuerna var en SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, and threats*)-analys där styrkor, svagheter, möjligheter och hot i miljöbedömningsprocessen kopplades till de teman som tidigare identifierats i innehållsanalysen. De intervjuade fick alltså själva lyfta fram vilka styrkor, svagheter, möjligheter och hot kopplade till de 5 temaområdena.

Här kommer några resultat från intervjuerna för respektive temaområde:

- *Timing av SEA processen i relation till planeringsprocessen:* Ur intervjun med den danska experten framgår att SEA ofta kommer in sent i planprocessen. I Nederländerna, Luxemburg och Finland var den dominerande åsikten att SEA kom in tidigt i processen men att det skiljer sig mellan olika sektorer. I fysisk planering startar SEA-processen ofta tidigt. Den norska experten ansåg att timing av SEA-processen i planeringsprocessen var bra och att det därför kunde betraktas som en styrka i den norska praktiken.
- *Kvalitetskontroll:* De flesta som intervjuades ansåg att kvalitetskontrollen behöver stärkas. Det var främst Nederländerna med sin etablerade kommission för miljöbedömning som stack ut. Från Nederländerna beskrevs att kommissionen för miljöbedömning har en granskande och rådgivande funktion, vilket betyder att de kan vara till hjälp både för myndigheter som har en granskande funktion och för exploitören (verksamhetsutövaren) som vill starta projekt/utveckla planer. Kommissionen spelar en viktig roll i arbetet med kvalitetssäkring när det gäller miljöbedömning i Nederländerna, vilket är en styrka, påpekade intervjupersonen från Nederländerna.

Även Slovenien och Grekland har tillvägagångssätt som syftar till att stärka kvaliteten i arbetet med strategisk miljöbedömning. I Slovenien är det obligatoriskt att skicka SEA-dokumentet till Miljöministeriet för att kontrollera kvaliteten och få en försäkran om att alla delar finns med i enlighet med miljöförordningen. Från Grekland berättades om ett likande förfarande, där Miljöministeriet har en granskande roll för att se till att alla delar som ska vara med faktiskt också ingår. Dessutom påpekades att den kombinerade kontrollen som sker genom samråd med andra myndigheter och allmänheten också stärker kvaliteten vilket är en styrka. I Luxemburg saknas krav på kvalitetskontroll i lagstiftningen men det har tillkommit åtgärder för att förbättra kvaliteten. Ett exempel är att det finns krav på att alla experter som arbetar med att utarbeta miljörapporter måste ha tillstånd för att utföra detta arbete. Vidare har riktlinjer fastställts för att definiera minimikrav för miljöbedömning. I Österrike finns en samling med goda exempel på SEA. Varje år skickas exempel på rapporter till Miljödepartementet från planeringsmyndigheter tillsammans med argument om varför dessa exempel kan betraktas som goda exempel. Dessa SEA-rapporter är tillgängliga för allmänheten. Vidare håller Miljödepartementet ett årligt möte

med myndigheter och andra verksamma inom SEA för att utbyta kunskap och erfarenheter.

- *Hanteringen av alternativ* ansågs av flera av de intervjuade som en svaghet i processen. Det framkom från några av intervjupersonerna att alternativ endast presenteras för att de krävdes av myndigheterna, men ofta görs inte en grundlig analys av alternativen.

Ett undantag var Nederländerna som uttryckte att alternativhanteringen var en styrka genom att kommissionen granskar rapportens kvalitet och kontrollerar att alternativen uppfyller planens syfte och att alternativen är realistiska vilket bidrar till att stärka hanteringen av alternativ.

- *Allmänhetens deltagande* framhölls av de flesta som positivt och som en styrka i SEA-processen. Både Danmark och Norge lyfte fram att de lokala myndigheterna är bra på att få allmänheten involverad och att det ska ses som en styrka. I Finland framhölls att SEA-processen är transparent och att olika deltagare är involverade i processen, vilket också sågs som en styrka. Både i Slovenien och i Grekland berättade de intervjuade om system för att ta hand om synpunkter som framkommer under samråd.
- *Monitoring* är något som samtliga länder ansåg var en svaghet. Något som framhölls var avsaknaden av ett övergripande system för monitoring. Från Nederländerna påpekades att det praktiska arbetet med monitoring håller på att utvecklas och att det sannolikt blir bättre, särskilt som en ny lag i miljöplanering förväntas träda i kraft 2019. Det innebär att det blir ett tydligare fokus på monitoring i framtiden vilket resulterade i att monitoring fördes fram som en möjlighet av den intervjuade i Nederländerna.

Några av de intervjuade lyfte fram intressanta lärandeexempel från sina respektive länder; från Slovenien presenterades erfarenheter av ett planarbete med bland annat intensiv konsultation med allmänheten som bidrog till en substantiell förändring av utformningen av planförslaget. Från Grekland lyftes ett exempel på ett planarbete där multikriterieanalys tillämpats vid alternativhanteringen (urvalsprocessen) som bidrog till att identifiera det optimala alternativet. Från Nederländerna redovisades ett exempel där SEA bidrog till att hantera kumulativa effekter i planeringen.

VAD LÄR VI OSS AV RÅDANDE PRAKTIK?

Från de internationella utblickarna ser vi att allmänhetens deltagande är något som flera länder ser som en styrka i SEA-processen. Former för monitoring behöver utvecklas för att bli ett effektivt verktyg för att kontrollera och följa upp. Alternativhantering är problematisk i de länder där det saknas en stödfunktion för att kontrollera om alternativen är realistiska och uppfyller planens syfte. Kvalitetskontrollen behöver stärkas för att säkerställa kvaliteten på SEA-arbetet. Att starta SEA-processen tidigt i planeringen är något som de flesta länder eftersträvar men det kan se olika ut i olika sektorer.

HUR KAN PRAKTIKEN FÖRBÄTTRAS?

Det finns mycket att lära från olika länder. Att kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer bör stimuleras har flera länder tagit fasta på och därför utvecklat någon typ av forum, till exempel i Skottland och Österrike. Databaser där SEA-material finns samlat är ett sätt att tillgängliggöra exempel som olika aktörer kan studera, finns exempelvis i Skottland. Att stärka kvaliteten på både SEA-process och SEA-dokument är något som Nederländerna har drivit längst i Europa genom den sedan länge (sedan 1987) etablerade kommission för miljöbedömning. Rollen som både rådgivare och granskare ger möjlighet att stödja såväl myndigheter som andra aktörer i processen. Det ger en unik möjlighet att kvalitetssäkra de olika delarna i SEA-arbetet. I många andra länder är en av utmaningarna att förbättra alternativhanteringen så att det bland annat blir möjligt att göra strategiska val. En knäckfråga är vad som menas med rimliga alternativ.

Sammanfattningsvis kan sägas att en bättre kunskap om andra länders arbete med miljöbedömning i planeringen ger en rad insikter och uppslag till hur det svenska arbetet med strategisk miljöbedömning kan förbättras. Det handlar även om att skapa beredskap inför framtiden, att hantera förändringar och strategiska val. I arbetet för hållbar utveckling där samhällsplaneringen är ett viktigt styrmedel för att uppnå miljökvalitetsmålen och de globala miljömålen är det viktigt att ta fram kunskap för att möta nya utmaningar och samtidigt hålla diskussionen levande om vilken roll planeringen och miljöbedömningen bör ha i framtiden.



4. Var står vi idag?

I detta kapitel diskuteras identifierade styrkor och svagheter i den nuvarande miljöbedömningspraktiken. På vilket sätt är miljöbedömningspraktiken verkningsfull och i vilka avseenden brister den i verkningsfullheten? I kapitlet knyter vi an till de olika typerna av verkningsfullhet som beskrevs i kapitel 2:

- Procedurmässig verkningsfullhet
- Innehållsmässig verkningsfullhet
- Resursmässig verkningsfullhet
- Normativ verkningsfullhet
- Pedagogisk verkningsfullhet (kunskap och lärande)

Den *procedurmässiga* avser verkningsfullheten hos regelverk och bestämmelser, medan den *innehållsmässiga* omfattar implementeringen av lagstiftningen. Centrala delar i innehållsmässig verkningsfullhet är utförandet, innehållet i SEA-rapporten och att miljöbedömningen bidrar till att ta fram hållbara beslutsunderlag som påverkar besluten. Den *resursmässiga verkningsfullheten* handlar om att tillgängliga resurser (tid, pengar och kompetens) används på ett ändamålsenligt sätt. *Normativ verkningsfullhet* innebär att miljöbedömningen lever upp till syftet med att påverka planen miljömässigt. *Pedagogisk verkningsfullhet* har att göra med hur väl miljöbedömningen bidrar till kunskap och lärande.

4.1. En positiv trend

Vår studie visar att *betydande framsteg har gjorts inom miljöbedömningsområdet sedan lagkrav infördes i miljöbalken år 2004*. Som framgick av avsnitt 3.1 har andelen planer med miljöbedömning ökat stadigt under perioden 2004–2014. Det finns dock tydliga skillnader mellan olika typer av planeringspraktik – miljöbedömning är till exempel betydligt vanligare för översiktsplaner än för avfallsplaner och energiplaner. Trenden har varit uppåtgående för samtliga typer av planer som ingår i kartläggningen och resultatet indikerar att både regionala och lokala planeringsaktörer har gjort, eller är i färd med att göra, ett viktigt utvecklingsarbete som kan leda till att planers effekter och konsekvenser för miljön synliggörs.



Charlotta Faith-Ell

”Vi startade SPEAK med en känsla av att SEA i Sverige inte var verkningsfull därför att de inte genomfördes i den utsträckning som lagstiftaren önskat. Under projektets gång har vi fått tydliga bevis för att SEA faktiskt tillämpas för planer och program men inte på det sätt som lagstiftaren önskat. Detta har gjort att vi fått en ökad förståelse för att det finns olika typer av verkningsfullhet som alla tillsammans utgör förutsättningar för ett verkningsfullt SEA-system.”

4.2. Svagheter i tillämpningen

Samtidigt som den övergripande trenden för miljöbedömning har positiva inslag, har vårt arbete också visat på flera brister och viktiga utvecklingsområden.

Exempelvis noterar vi i vår analys *att viktiga aspekter av EU:s direktiv från år 2001 fortfarande inte efterlevs i praktiken*. Hit hör

principen om en nära sammanlänkning av miljöbedömning med planeringsprocessen i stort. Våra analyser av svensk översiktsplanering och länstransportplanering visar att miljöbedömningar i många fall genomförs som en separat process och därmed inte ges förutsättningar att påverka planeringens strategiska inriktning. Att den strategiska miljöbedömningen blir en process och ett dokument vid sidan om, får flera effekter bland annat för den *inhållsmässiga verkningsfullheten*. Ett exempel på detta är att det, i det svenska

planeringssammanhanget, ofta saknas en särskild sammanställning av miljöbedömningsprocessens resultat. Enligt Naturvårdsverkets handbok (2009) så är syftet med särskild sammanställning bland annat att göra resultatet av bedömningsförfarandet tillgängligt för allmänheten och dem som deltagit i processen via samråd etc. Genom att sammanställningen också ska redovisa vilka överväganden som gjorts och varför samt hur olika synpunkter och förslag har beaktats ges allmänheten insyn i processen (COM, 2003, s. 42). Detta är alltså något som går förlorat genom att särskild sammanställning inte alltid görs. Här ser vi alltså att den *inhållsmässiga verkningsfullheten* brister eftersom lagstiftningen inte är implementerad fullt ut. Här skulle lagstiftningen kunna skärpas genom att det upprättas ett krav om att den särskilda

sammanställningen ska ges in till en myndighet. Avsaknaden av särskild sammanställning utgör en brist som inte får förbises. Den har en betydande funktion för miljöbedömningsprocessens inverkan på planens utformning och även allmänhetens insyn och påverkan på densamma.

Vi har även sett att ett flertal av de planer som ingår i studien inte innehåller något angivet syfte. Enligt PBL är detta inte heller ett uttalat krav. Men för att kraven i miljöbalken ska uppfyllas krävs det att det finns syfte då utformningen av alternativ ska vara kopplat till syftet med planen och planens geografiska räckvidd. Utifrån kartläggningen kan vi se att **syftet** med kommunala översiktsplaner ofta är oklart vilket påverkar möjligheten att utforma alternativ. I kartläggningen ser vi



Karolina Isaksson

Vår forskning visar att miljöbedömningsens syfte och förutsättningar fortfarande inte har landat hos alla aktörer som är involverade i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Det krävs ett fortsatt arbete för att nå ut med den kunskapen in i alla delar av planeringsorganisationerna, och till politiker.”

emellertid att **nollalternativ** är relativt vanligt förekommande, men att förekomsten av andra **alternativ** är få. Avsaknaden av andra alternativ är en brist, då formuleringen av alternativ måste ses som en central del i miljöbedömningsprocessen och beslutsunderlaget till den plan som i slutändan ska antas. Lagen anger att rimliga alternativ ska identifieras. I ordet rimliga alternativ öppnar sig en möjlighet för att avgränsa sig till enbart ett alternativ. Genom att nollalternativet alltid ska redovisas så finns det naturligt med. Formuleringen av alternativ är en viktig del i den strategiska miljöbedömningen som kan bidra till att skapa förutsättningar för att uppnå miljömålen och för att främja en hållbar utveckling. Sett utifrån den *inhållsmässiga verkningsfullheten* hos miljöbedömningsverktyget finns det brister. Det vill säga, att delar av beslutsunderlaget saknas och att beslutsfattaren därmed inte ges möjlighet att fatta ett fullt informerat beslut.

Bristerna innebär att *miljöbedömningens resultat blir otydligt och svårtillgängligt för beslutsfattare och allmänhet*. Viktigt att notera är att dessa brister inte i första hand bör skyllas på en ofullständig eller dålig miljöbedömningsprocess. Snarare handlar det om brister i själva planeringsprocesserna. I fallet med kommunal översiktsplanering hanteras frågor om önskvärda alternativa utvecklingar för kommunen ofta inte alls, i alla fall inte explicit. Alternativt hanteras de i ett mycket tidigt skede av planprocessen, då miljöbedömningen ännu inte har startat. Detta innebär att den miljöbedömning som görs, och som vanligen startar i ett senare skede av planeringsprocessen, i praktiken inte påverkar planens grundläggande inriktning och därmed den innehållsmässiga verkningsfullheten. Inom länstransportplaneringen råder liknande problem. Där framstår planens inriktning som låst till resultat från tidigare planeringsomgångar. Med tanke på hur processerna för nationell och regional infrastrukturplanering är utformade är detta knappast förvånande. Men det utgör givetvis ett problem eftersom det innebär betydande svårigheter för hållbarhetsmål att få någon större påverkan på planeringen. *Flera av de intervjuade tjänstepersonerna säger sig uppleva att miljöbedömningar görs för att det är ett krav, inte för att bidra till en ändrad och mer hållbar planeringsinriktning*. Det vill säga, de uppfattar att det enbart finns en procedurmässig dimension av miljöbedömningar och inte en innehållsmässig dimension.

Ovan nämndes att miljöbedömningsprocessen i flera fall, i de exempel som har studerats, sägs leva sitt eget liv vid sidan av planeringen i stort. I plan- och SEA-dokument är det ofta otydligt på vilket sätt miljöbedömningens resultat har omhändertagits och tillgodosetts för att förändra planens innehåll. *Sammantaget är det tveksamt om miljöbedömningarna på översikts- och länstransportplaneområdet i detta avseende uppfyller EU-direktivets och miljöbalkens intentioner om en strategisk process*. Det vill säga den *inhållsmässiga verkningsfullheten* brister. Ett problem i sammanhanget är att det i nuläget inte finns tydliga incitament för berörda planeringsaktörer att höja kvaliteten i planerings- och miljöbedömningsarbetet. I avsnitt 3.3 beskrevs hur uppföljningar av

miljöbedömningar av länstransportplaner, som visat på betydande kvalitetsbrister, inte har lett till några konkreta åtgärder eller krav från Näringsdepartementets sida. Att bristande kvalitet på miljöbedömningar inte föranleder någon tydlig reaktion från regeringskansliet är i sig ett tydligt tecken på miljöbedömningars svaga ställning i praktiken.

4.3. Vad orsakar svagheter i tillämpningen?

Det kan finnas flera skäl till de brister som presenteras ovan. Några av de förklaringar som vi har identifierat handlar om att *tjänstepersoner och politiker på alla administrativa nivåer många gånger inte är fullt införstådda med miljöbedömningsprocessens syfte och förutsättningar* – till exempel att den behöver starta redan i planeringens initiala skede, samt att den syftar till att faktiskt kunna ändra planeringens inriktning så att hållbarhetsmål ska kunna realiseras. En annan, närliggande orsak kan handla om *bristande krav då miljöbedömningskompetens upphandlas*. Dessa förklaringar indikerar att det finns brister i den innehållsmässiga verkningsfullheten hos miljöbedömningsverket.

En annan typ av förklaring handlar om *bristande kommunikation och lärande mellan berörda experter och professionsgrupper inom och mellan olika organisationer*. I de sammanhang som har studerats här finns det enskilda personer med hög miljöbedömningskompetens i organisationerna, men deras kunskaper har inte förts vidare eller fångats upp av fler inom organisationen. Här ser vi alltså en brist som kan härledas till den *pedagogiska verkningsfullheten*. Dessutom visar studien att det finns en del oklarheter i kvalitetskontrollen och uppföljningen av de planer och tillhörande miljöbedömningar som görs. Ett exempel finns i kommunal planering där länsstyrelsen, i sin roll som samrådspart till kommuner i processen för strategisk miljöbedömning, har möjlighet att initiera och driva på kommunerna i önskad riktning. Länsstyrelserna skulle kunna bli tydligare i att ställa krav, efterfråga och uppmuntra kommunerna till en tydligare eller bättre hantering av planens syfte i förhållande till framtida nyttjande av mark- och vatten. Därigenom kan den *innehållsmässiga verkningsfullheten* förbättras. Detsamma gäller för regeringskansliets uppföljning av länstransportplanerna och tillhörande miljöbedömningar.

Andra anledningar kan handla om att det helt enkelt *saknas tid och andra resurser för miljöbedömningsarbetet*. Det vill säga brister i den *resursmässiga verkningsfullheten*. Det finns även politiska förklaringar, till exempel att *ledande politiker på både kommunal, regional och nationell nivå inte tycks ha tagit till sig lagens intentioner* om vad miljöbedömningen ska bidra med i planeringen, och att lokala och regionala planer utvecklas utifrån en annan grund än det som antas ske enligt miljöbedömningsens ramverk. Detta innebär att den *normativa verkningsfullheten* brister i svensk praktik. Vi ser klara paralleller till sådant som har fastslagits i tidigare forskning på transportområdet, där begreppen stigberoende

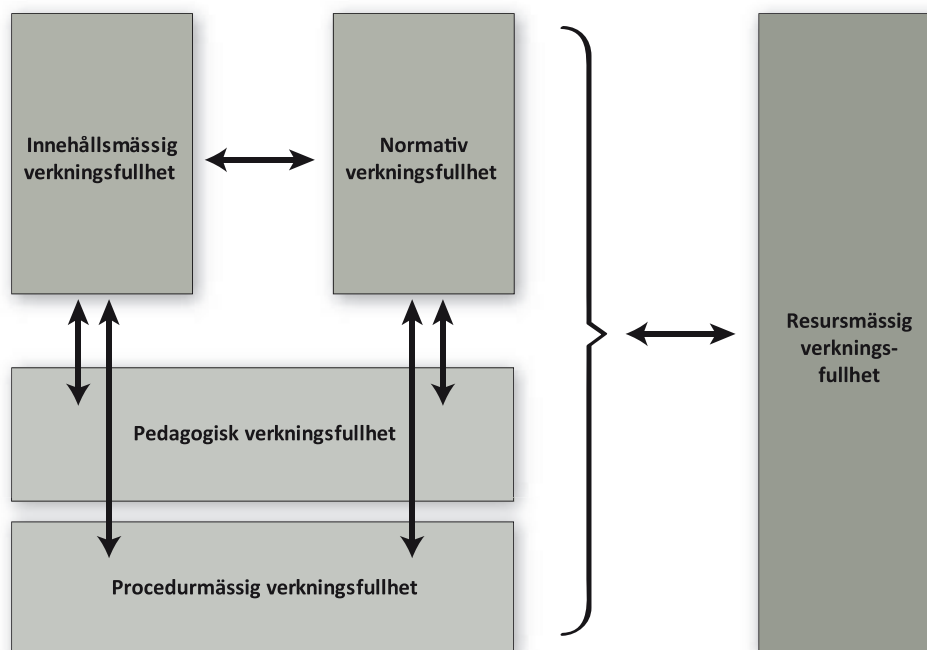
och frusen ideologi (Lundin, 2008; Emanuel, 2012) har använts för att beskriva hur de sätt att tänka kring, och arbeta med, transportsystem som etablerades under bilismens etablering och expansion under 1950- och 1960-talen lever kvar än idag, trots all ny kunskap som har framkommit om behovet av en omställning till ett hållbart transportsystem. I vårt material ser vi tecken på hur *etablerade normer och synsätt om vad som är centrala frågor, mål och utgångspunkter för transportplaneringen utgör hinder för miljöbedömningen att få konkret påverkan i praktiken*. Det handlar till exempel om att ledande tjänstepersoner och beslutsfattare kan vara skolade i att tänka att ett transportproblem bäst löses genom byggande av ny infrastruktur snarare än genom andra åtgärder, som kan handla om samhällsplaneringsåtgärder som minskar transportbehovet i stort, eller att skapa incitament för beteendeförändring. I fallet med länstransportplanering nämner intervjupersonerna även andra förklaringar, till exempel att beslutsfattare gärna prioriterar kortsiktiga nyttor (till exempel nya arbetstillfällen i kommunen) högre än långsiktiga miljöperspektiv. Flera förklaringar till bristerna i den svenska miljöbedömningspraktiken går alltså att härleda till brister i *normativ verkningsfullhet*. I detta sammanhang kan olika hjälpverktyg ge möjlighet att påverka etablerade synsätt; exempelvis finns indikationer att ett ekosystemtjänstperspektiv kan vara till hjälp för en större förståelse hos olika kommunala aktörer för miljöns betydelse för hållbarhet (Söderqvist et al., manus).

Ytterligare en förklaring till de brister som vi har identifierat *handlar om problem med befintliga instruktioner och vägledning*. Av intervjuerna framgår att befintliga handböcker inte upplevs fungera särskilt väl för den typ av planeringssituationer som står i fokus i de fall som SPEAK studerat. Det vill säga den *procedurmässiga verkningsfullheten* brister. Utifrån intervjupersonernas uttalanden kan vi konstatera att flera personer som arbetar med miljöbedömning menar att instruktioner och handledningar bortser från den komplexitet som kännetecknar samhällsplaneringsprocesser i realiteten. Det upplevs finnas ett behov av att uppdatera och vidareutveckla vägledning inom miljöbedömningar så att de blir tillämpbara för mer komplexa och politiskt styrda planeringssammanhang, där nya planer ofta bygger vidare på tidigare beslut och inriktningar.

En försvarande omständighet i samtida miljöbedömningspraktik är den *parallella lagstiftningen som inverkar negativt på miljöbedömningspraktiken för vissa planer och program*. Det förhållandet att det inte krävs i PBL att planens syfte tydligt ska framgå, bidrar till att det blir en självständig uppgift i miljöbedömningsprocessen att identifiera planens syfte och därifrån formulera rimliga alternativ i enlighet med vad som föreskrivs i miljöbalken. Till problemet med parallell lagstiftning kommer även myndigheternas egna bestämmelser om hur exempelvis ekonomiska medel får användas. När en miljöbedömning av en länstransportplan visar att det av miljöskäl är bättre att satsa på åtgärder som reducerar mängden fordon (exempelvis genom beteendeförändringar) än att bygga ny transportinfrastruktur, kan samhällets avsatta medel för åtgärder i länstransportplanen inte användas till beteendeförändringsåtgärder, se även avsnitt 3.3. De får bara användas till att

bygga om alternativt bygga nya vägar och järnvägar. Således försvårar denna regel möjligheten att hushålla med jordens resurser och att minska klimatpåverkan. Det vill säga den *procedurmässiga verkningsfullheten* hos miljöbedömningsverktyget minskas genom andra lagar och processer.

Vi kan alltså se att en kvantitativ beskrivning av antalet SEA-dokument inte är en uttömmande indikator på hur verkningsfullt det svenska miljöbedömningssystemet är. Istället behövs en förståelse för att det finns flera olika perspektiv på verkningsfullhet som tillsammans bildar en helhet. SPEAK visar att det finns en rad samverkande faktorer har lett fram till den situation vi har idag. Det handlar både om hur lagkrav formuleras i miljöbalken, svårigheter i själva processen för strategisk miljöbedömning, brister i handböcker samt i vissa fall kunskapsbrister hos enskilda aktörer i planeringsprocessen, och ibland en påtaglig brist på politisk vilja. I SPEAK har vi visat på att olika typer av verkningsfullhet beror av varandra (figur 4.1). För att den innehållsmässiga verkningsfullheten ska uppfyllas behövs kunskap och lärande. Det vill säga, den pedagogiska verkningsfullheten fungerar som en facilitator mellan den innehållsmässiga och procedurmässiga verkningsfullheten. Man skulle även kunna säga att procedurmässig och pedagogisk verkningsfullhet utgör förutsättningar för innehållsmässig och normativ verkningsfullhet. För att skapa förståelse för miljöbedömningsprocessens nytta som ett verktyg för att integrera hållbarhet i planeringen behövs en tydlig planeringsnorm i vilken miljöbedömningar är en naturlig del. Den normativa verkningsfullheten är med andra ord viktig för att uppfylla den innehållsmässiga verkningsfullheten. Vidare visar våra resultat att resursmässig verkningsfullhet är beroende av att övriga perspektiv på verkningsfullhet samverkar. Vid brist på samverkan mellan övriga perspektiv blir miljöbedömningspraktiken dyr och ineffektiv.



Figur 4.1. Relationen mellan olika typer av verkningsfullhet i miljöbedömningar.

Om en förändring till en förbättrad miljöbedömningspraktik ska komma till stånd, går det inte att lägga över alltför mycket ansvar på de individer som själva arbetar med samhällsplaneringen. Till syvende och sist måste det finnas en vilja från politiker men också från ledande tjänstepersoner inom olika politik- och planeringsområden och på olika beslutsnivåer. Det finns idag ett mycket stort miljöengagemang bland många aktörer men också tecken på den direkta motsatsen. Det går inte att göra en punktinsats genom några smärre justeringar i regler och riktlinjer för att lösa problemen. Om miljöbedömningar ska få större genomslag i planeringen krävs det ett mer genomgripande förändringsarbete. Vidare är det ett ansvar hos forskningen inom området att bidra med fördjupade analyser och nya lösningar, se box 4.1 för ett antal forskningsbehov som SPEAK har identifierat. För att erhålla en verkningsfull miljöbedömningspraktik behöver vi alltså gemensamt arbeta med åtgärder som syftar till att förbättra verkningsfullheten inom miljöbedömning utifrån flera perspektiv. I nästa kapitel beskriver forskargruppen hur en förändring av dagens situation kan gestaltas i form av en framtidsvision.

Box 4.1. Exempel på forskningsbehov

Generellt kan sägas att forskning inom miljöbedömningsområdet behöver stärkas. Trots att miljöbedömning är ett planeringsverktyg som sedan länge är infört i lagstiftningen och har använts under lång tid inom olika sektorer så är forskningen i Sverige begränsad. Några förslag på mer övergripande forskningsområden:

- Det finns behov av mer fördjupade studier av miljöbedömning som ett verktyg för strategisk planering i arbetet för hållbar utveckling, bl.a. med fokus på strategiska val.
- Det finns behov av fler tvärvetenskapliga studier som kopplar till miljöbedömning, detta för att möta behoven av hållbarhetskoppling – socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

Mer specifika forskningsstudier:

- I SPEAK har vi sett behov av kunskapsuppbyggnad kring alternativhanteringen. Hur kan alternativ utformas så att det är en hjälp och stöd i planeringsprocessen?
- I SPEAK har vi sett behov av kunskap och utveckling av former för samverkan när det gäller miljöbedömningsprocesser. Många aktörer är med, hur kan delaktighet skapas för att få effektiva processer?
- I SPEAK har vi sett behov av att utveckla metoder för att tydliggöra målkonflikter och synergier för att skärpa användningen av termerna syfte, vision och mål.
- I SPEAK har vi sett att tillämpningen av särskild sammanställning ofta saknas eller är ofullständig, samtidigt är den särskilda sammanställningen viktig för att skapa förståelse för hur processen gått till och för att förstå varför resultatet ser ut som det gör. Det finns behov av en fördjupad studie kring hur Särskild sammanställning kan utformas för att vara ett effektivt verktyg i miljöbedömningsprocessen.

Det finns även behov av:

- Utbildning, men även fortbildning för att hänga med i ämnesområdet. Det sker snabbt förändringar, t.ex. nya direktiv, vilket innebär att nya förhållningssätt måste etableras.
- Koppling till planeringspraktiker. I projektet ser vi att den praktik för olika planeringsprocesser som finns, inte matchar den föreskrivna miljöbedömningsprocessen. Viktiga forskningsfrågor är då bland annat hur dessa processer och praktiker bättre kan integreras och anpassas till varandra, samtidigt som de övergripande syftena finns kvar.

5. Vår framtidsvision

Mot bakgrund av de genomförda analyserna av miljöbedömningspraktik, och de resultat som detta har lett fram till i form av slutsatserna om vad som krävs för en mer verkningsfull miljöbedömning, vill vi avsluta rapporten med en framtidsvision för svensk miljöbedömningspraktik. Det vi önskar för framtiden är en miljöbedömnings- och planeringspraktik som kännetecknas av följande:

Miljöbedömningsverktyget har gått från att vara en krävande hinderbana till en pedagogisk karta och kompass, för att i samhällsplaneringen arbeta konkret mot hållbarhetsmål.

Vår vision är att miljöbedömningsverktyget är välkänt bland politiker och planerare. Det finns lagar, förordningar och riktlinjer samt ett administrativt ramverk som skapar förutsättningar för samordning av miljöbedömning och beslutsfattande i olika sektorer samt att det finns tydliga handböcker som stödjer varandra. Miljöbedömningen har förmåga att generera miljönytta genom att utgöra en del av planeringen och att utförandet bidrar till att ta fram beslutsunderlag som påverkar planens utformning i en hållbar riktning. Miljöbedömningen påbörjas i ett tidigt skede av planeringen så att den kan utgöra en reell del av planeringsprocessen. Syftet med planen är tydligt formulerat och det återspeglar de miljö- och hållbarhetsmål som samhället har ställt upp. Alternativa sätt att nå det uttalade syftet och de bakomliggande behoven grundar sig på strategiska scenarier. I miljöbedömningen ges enskilda och samhälleliga normer utrymme och de får återverkan i planen. Miljöbedömningen och planens utgångspunkt är strategisk, i meningen att den bidrar till en förändring av planeringens inriktning i linje med lagstiftningens normer och maximering av miljönytta. Tillgängliga resurser används på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå syftet med planen och uppsatta miljömål. Det sker en kontinuerlig läroprocess och kunskapsöverföring mellan aktörer som medverkar i planeringsprocessen och miljöbedömningsarbetet. Uppföljning av måluppfyllelse ingår som en del av miljöbedömningen. Sverige har en stark forskning inom miljöbedömningsområdet som även bidrar till innovation.

5.1. Vägen till visionen - förslag till åtgärder

Följande åtgärder ser vi som centrala för att uppnå visionen. Vi har delat in dem utifrån de fem typer av verkningsfullhet som vi har använt tidigare i rapporten.

Procedurmässig verkningsfullhet

- Att tydlig och pedagogisk information, handböcker och stöddokument om miljöbedömning tas fram. Idag finns vägledningar och handböcker för miljöbedömningar, men de behöver uppdateras och utvecklas samt kommuniceras för att stärka kunskapsuppbyggnaden inom området. En uppgift

kan vara att tydligare lyfta fram tillämpningen i dagens miljöbedömningspraktik, bland annat med hjälp av lärande exempel. Eftersom myndigheter har olika ansvarsområden, så är det en viktig uppgift för olika sektorsmyndigheter (t.ex. Naturvårdsverket, Boverket, Trafikverket, Energimyndigheten och HaV) att ta fram handböcker som är anpassade till planeringsprocesser i respektive ansvarsområde. Arbetet kan med fördel samordnas och utföras i samarbete mellan sektorsmyndigheterna.

- Att användning av miljöbedömning breddas så att också policynivåer omfattas och att miljöbedömning krävs för förslag som läggs i statliga utredningar och propositioner.
- Att en ökad kvalitetskontroll av miljöbedömningsprocessen etableras. Kvalitetsgranskning kan med fördel utföras av en fristående granskningsmyndighet (se tillämpning av kommission för miljöbedömning i Nederländerna).
- Länsstyrelsen ska i de fall där kvalitetsgranskningen indikerar att miljöbedömningen av planen inte uppfyller minimikraven, överpröva densamma.
- Att PBL föreskriver att planens syfte ska redovisas och att detta syfte också ska anpassas till PBL och miljöbalkens övergripande syfte och mål. En sådan lagändring bedöms nödvändig för att miljöbedömningsprocessen ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt.
- Att lagstiftningen skärps genom att det upprättas ett krav om att den särskilda sammanställningen ska skickas till en myndighet. Kravet omfattar motivering till hur miljöbedömning har beaktats i planarbetet (exempelvis hur miljömålen har kommit påverkat utformningen av planen) och att en motivering redovisas till det alternativ som har valts och hur det föreslagna alternativet möter de bakomliggande behoven samt syftet med planen.
- Att lagar och riktlinjer ses över så att det sker en samordning av samråd, alltså de samråd som sker enligt miljöbalken samordnas med de samråd som krävs av PBL. Ett arbete som med all sannolikhet kräver ändringar i lagstiftningen.
- Att roller och ansvar hos miljöbedömningsexperterna samt deras oberoende i förhållande till verksamhetsutövaren tydliggörs i lagstiftningen, till exempel genom att stärka granskningsmyndigheternas roll i granskningsprocessen. En annan väg skulle kunna vara att skapa ett system för certifiering av experter i miljöbedömning. Det här är initiativ som kan behöva komma från regeringen som i sin tur kan lägga det som uppdrag på myndighet eller frivillig organisation.



Göran Finnveden

”För att stärka styrningen mot en hållbar utveckling bör det krävas miljöbedömningar också på policy-nivå, till exempel för statliga utredningar och propositioner.”

Innehållsmässig verkningsfullhet

- Att beställare, utförare och granskare (interna och/eller externa aktörer) av plan samt miljöbedömning av plan har tidiga gemensamma uppstartsmöten för att diskutera när miljöbedömningen ska påbörjas för att åstadkomma en sammanvävd process. Viktigt att ett sådant tidigt möte förankras i planeringsprocessen, till exempel krav på ett plansamråd där även miljöbedömning är en punkt på dagordningen.
- Att bestämmelser införs om att kontinuerlig, webbaserad dokumentation av arbetet med miljöbedömningen görs, i syfte att öka transparensen och underlätta arbetet med bland annat särskild sammanställning, det vill säga hur miljöbedömningen har beaktats i planarbetet (till exempel hur miljömålen har påverkat utformningen av planen) presenteras.
- Att förutsättningar skapas för sammanlänkning av miljöbedömning och planering genom att identifiera och utveckla nya sätt att arbeta på, nya sätt att organisera planeringsarbetet så att miljöbedömningsarbetet verkligen gör nytta. Lösningar som skapar förutsättningar för samordning av miljöbedömning i planeringen handlar om att utveckla hur planeringen är organiserad.
- Att främja samordning genom olika organisatoriska åtgärder. Förslagen handlar om allt från att ta in miljöbedömningsexperter för processledningsstöd i planeringen, utveckla länsstyrelsens roll och att använda kommunala miljöstrategier i planeringen till att utveckla beställarens roll hos dem som handlar upp konsultstöd i planeringsprocessen. Initiativet bör komma från enskilda organisationer, men andra aktörer kan trycka på och stötta initiativ.
- Att tydliggöra vilka planer och program som ska miljöbedömas. För översiktsplaner bör alltid en miljöbedömning utföras.

Normativ verkningsfullhet

- Att visa på nyttan med att använda miljöbedömningar. Ta fram lärandeexempel, se tillvägagångssätt från Österrike.
- Att samordna miljöbedömning och planeringsprocessen så att miljö kvalitetsmålen ges ett större utrymme. Det finns ett särskilt värde att tydliggöra målkonflikter och synergier.
- Att inom ramen för miljöbedömningar använda ekosystemtjänstanalys som överbyggande hjälpverktyg, både för att nå en större förståelse hos olika aktörer för miljöns betydelse för hållbarhet, och för



Tore Söderqvist

”Miljöbedömningar och samhällsekonomiska analyser ger kompletterande information, men de går mer hand i hand om båda använder ekosystemtjänstanalys som hjälpverktyg.”

att skapa större samstämmighet mellan miljöbedömningar och samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar genom kostnads-nyttanalyser.

- Att miljöbedömningen och planens utgångspunkt är strategisk, i meningen att den bidrar till en förändring av planeringens inriktning i linje med lagstiftningens normer och maximering av miljönytta. Termen ”strategisk” såsom i strategisk miljöbedömning kan vara del i språkförbistringen eftersom termen, som återfinns i den engelska nomenklaturen, finns med i den svenska propositionen, men inte i 6 kap. miljöbalken.

Resursmässig verkningsfullhet

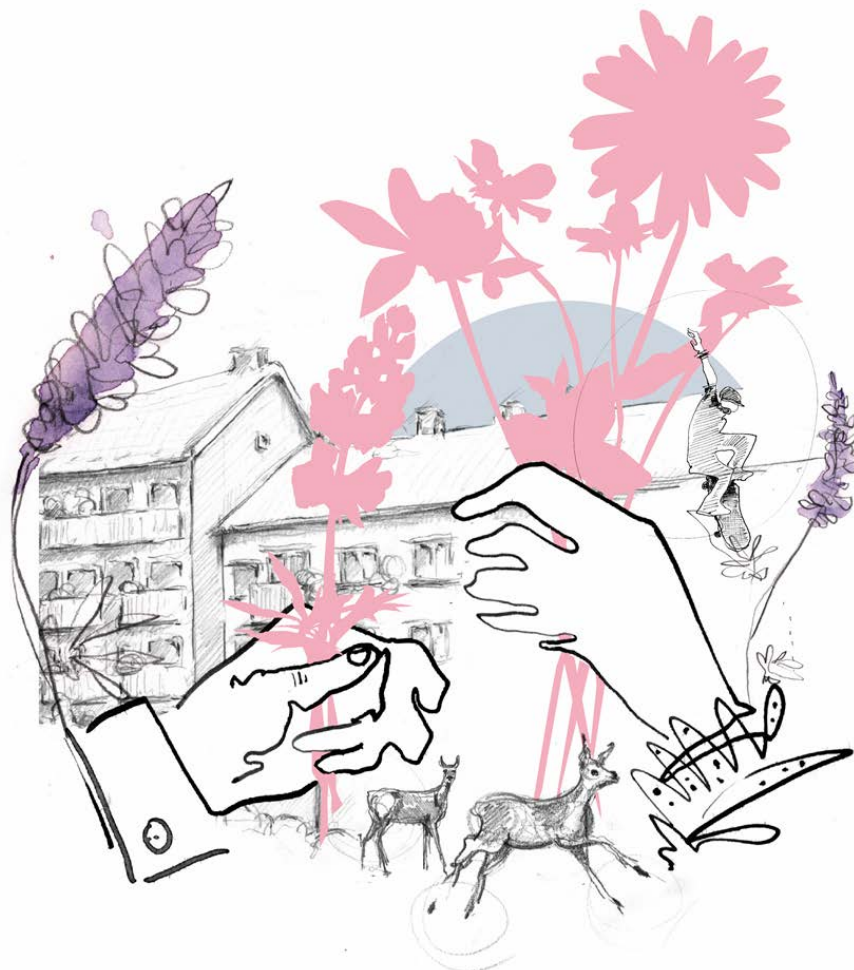
- Att samverka om miljöbedömningsresurser mellan kommuner. Syftet med samverkan om miljöbedömningsresurser mellan kommuner är att hålla upp kompetens och spara resurser. Kommunerna själva kan bestämma om de väljer att samverka, men stöd från andra aktörer är viktig. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelser eller sektorsmyndigheter uppmanar kommuner att samarbeta vid framtagande av planer. På detta sätt kan kommuner dela personal och kunskap. För att få till stånd samverkan kan det även handla om att skapa nätverk mellan kommuner. Det kan vara nätverk som samlar planerare, miljöbedömningspraktiker och forskare som delar erfarenheter med varandra. Kommuner kan vara en av de aktörer som tar initiativ till detta, men initiativ kan också tas av myndigheter eller Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Pedagogisk verkningsfullhet

- Att utveckla ett forum för reflektion och lärande. Ett forum för reflektion och lärande kan sprida kunskap, ordna möten, sprida lärandeexempel och fånga upp förslag som kommer upp löpande. Det kan verka nationellt men också regionalt och kanske på en nordisk nivå. Forumet skulle kunna fungera som en organisation som certifierar praktiker och står för en del vidareutbildning. Exakt vad det kan göra beror på formerna, finansiering, ambitionsnivå med mera. Det är många aktörer som har rådighet över detta. Myndigheter skulle kunna skapa ett nätverk eller forum, regeringen skulle kunna lägga det som uppdrag på någon myndighet, alternativt skulle praktiker kunna ta initiativ och skapa en förening. Istället för att skapa helt nya forum skulle det gå att utvidga befintliga föreningar för planerare eller nätverk som redan drivs av Sveriges kommuner och landsting (SKL) eller myndigheter.
- Att utveckla utbildningar i miljöbedömning på universitet och högskolor för att öka kunskapsnivån. I detta kan ingå att kurser i miljöbedömning bör vara obligatoriska för planerare, att det finns fort- och vidareutbildningskurser och doktorandkurser. Universiteten har rådighet över detta, men andra aktörer kan trycka på och stötta exempelvis med utveckling av nya kurser, genom att beställa uppdragsutbildning eller lägga det som ett motfinansieringskrav i någon utlysning. För att säkerställa kursutbudet i ordinarie grund- och

forskarutbildning kan det behövas beslut om att avsätta särskilda medel för fortlöpande finansiering.

- Att länsstyrelsen och andra myndigheter tar fram olika typer av stödfunktioner, exempelvis rådgivning för att bidra till kunskapsuppbyggnad, kunskapsåterföring, erfarenhetsutbyte och reflektion inom och/eller mellan aktörer som jobbar med miljöbedömning som i sin tur leder till en positiv förstärkning av arbetet med miljöbedömning.
- Att det görs kontinuerlig datainsamling för att möjliggöra fördjupade forskningsstudier och för att stärka den fortsatta utvecklingen som behövs inom miljöbedömningsområdet. Det är därför av stor vikt att etablera en nationell förvaltningsorganisation som får ett ansvar och en budget för att vidmakthålla och utveckla SPEAK:s databas.





Bilaga A. Utlysningstext

Samhällsplanering för minskad miljöpåverkan

Naturvårdsverket inbjuder forskargrupper att komma in med ansökan till ett forskningsprogram om planeringssystemet och dess tillämpning vid miljöbedömningar av planer och program samt vid miljökonsekvensbedömningar av projekt. Sista ansökningsdag är 1 oktober 2013.

I den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen¹ liksom i "Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050"² diskuteras behovet av förändringar i samhällsplaneringen. Naturvårdsverket inbjuder forskargrupper att komma in med ansökan till ett forskningsprogram om planeringssystemet och dess tillämpning vid miljöbedömningar av planer och program samt vid miljökonsekvensbedömningar av projekt.³

Utlysningens storlek är cirka 10 miljoner kronor fördelat över tre år. Sista ansökningsdag är 2013-10-01 kl.16.00. Vi ser gärna att din projektbeskrivning skrivs på engelska.

Utmaningar i miljöarbetet

Det övergripande syftet med forskningsprogrammet 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 de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Avsikten är också att bidra till att samhällsplaneringen sker i enlighet med miljöbalkens bestämmelser om miljöanpassning av projekt, planer och program. Forskningsprogrammet ska generera förslag som kan användas för att utveckla planeringssystemet och dess tillämpning vid miljöbedömningar av planer och program samt vid miljökonsekvensbeskrivningar av projekt.

Sedan 21 juli 2004 finns det bestämmelser i 6 kap. miljöbalken om att vissa planer och program ska miljöbedömas. Allmänt gäller att lagar och förordningar hänvisar till miljöbalken när det gäller miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning. Emellertid finns en relativt utbredd uppfattning att samordningen från miljösynpunkt inte fungerar tillfredställande. Det finns också preliminära studier som visar att bestämmelserna om miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning i hög utsträckning inte följs. Det gäller till exempel 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 saknas översiktsplaner i många kommuner. Vidare diskuteras brister i kvaliteten på planeringen och att sättet miljöaspekterna inkluderas i planerna är alltför varierande. Särskilt efterfrågas att planeringen sker utifrån ett helhetsperspektiv istället för sektorsvis. Dessutom efterfrågas en bättre vägledning för att åtgärda dessa svagheter.

Prioriteringar

Det saknas heltäckande vetenskapliga genomgångar och analyser om 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. Här efterfrågas ett forskningsprogram som behandlar frågorna: (i) hur planeringen fungerar i praktiken i förhållande till lagstiftningen, (ii) varför det finns avvikelser mellan praktiken och lagstiftningen, (iii) vad som kan göras åt sådana avvikelser samt (iv) vad finns att lära från andra länders planeringssystem.

Transportinfrastrukturplaner, transportinfrastrukturprojekt, översiktsplaner och detaljplaner ska beaktas, liksom åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken, energi- och avfallsplaner. Mer precist efterfrågas studier som inkluderar följande delar:

1. KARTLÄGGNING AV RÅDANDE SYSTEM: IDENTIFIERA, MÄTA OCH BESKRIVA STORLEKEN PÅ RESPEKTIVE PROBLEM

Det finns ett behov av en kartläggning av användningen av planeringssystem för projekt, planer och program. Vi har behov av kvantifiering av brister i regelefterlevnad avseende miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning. Vi är särskilt intresserade av alternativhanteringen i de nämnda planeringsprocesserna. Kunskapsunderlaget ska bidra till arbetet med att utveckla rådande planeringssystem, men också användas som underlag till andra delar av forskningsprogrammet.

2. BETEENDE- OCH SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA ASPEKTER PÅ RÅDANDE SYSTEM: FÖRKLARA VARFÖR PROBLEM EXISTERAR

Den praktiska tillämpningen av planeringssystemet anses komplex och svår att skildra; likaså vad som i praktiken styr planeringen. Myndigheterna behöver mer kunskap om de mekanismer och förlopp som formar utfallet av planeringen. Interaktionen mellan aktörer, liksom egenskaper och fördelning av den information varpå de agerar, är viktigt att undersöka. Begrepp så som makt(-relationer), normer, institutioner och incitamentsstrukturer ska blottläggas och analyseras för inblandade aktörer. Även aspekter om genus och kultur bland olika verksamheter och yrken ska beaktas. Syftet med den här delen av forskningsprogrammet är att förklara avvikelser från gällande bestämmelser och systematiska variationer i

tillämpningen av planeringssystem för projekt, planer och program, med andra ord, söka förklaringar till de resultat som framkommit i arbetet under forskningsprogrammets del 1.

3. INCITAMENTDESIGN – KOMPLETTERING OCH JUSTERING AV RÅDANDE SYSTEM

På basis av vad som framkommit från forskningsprogrammets övriga delar är uppgiften i denna del av forskningsprogrammet att ge förslag på förändringar för att komplettera och justera rådande planeringssystem. Fokus ska ligga på sådana förändringar som är möjliga att genomföra inom ramen för gällande EU-direktiv. Framkommer incitamentbaserade förslag ska sådana utförligt motiveras och utvärderas med avseende på samhällsekonomisk effektivitet, kostnadseffektivitet, fördelningsaspekter och flexibilitet/känslighet. Användbarhet och förhållanden till regelbaserade bestämmelser och andra tillvägagångssätt (informella kompletteringar och justeringar) ska likaså klarläggas. Vidare skall den praktiska genomförbarheten och användbarheten motiveras och diskuteras, känslighetsanalys ska inkluderas.

4. UTBLICKAR OCH FRAMÅTBlickAR

Den här delen av forskningsprogrammet handlar om att blicka utanför Sveriges gränser och ta del av andra länders planeringssystem för hållbar utveckling och minskad miljöpåverkan. Jämförande studier av planeringssystem i olika EU-länder ska genomföras. Val av länder och fallstudier ska tydligt motiveras utifrån uppgiften samt det komparativa uppdraget. Avsikten är att sådan kunskap ska generera en diskussion om det rådande svenska planeringssystemet i förhållande till utländska alternativ och, i förlängningen, visioner om alternativa svenska planeringssystem.

En förbättrad kännedom om utländska planeringssystem kan givetvis peka på alternativa planeringslösningar i vårt rådande planeringssystem och utgör därmed potentiellt en slags information som kan användas till beredskap inför framtida, i dag okända, förändringar och vägval. På basis av vad som framkommit i de jämförande studierna ska diskussionen här föras framåtsyftande och omfatta principiella möjligheter som utgår från frågan vilken roll fysisk och annan planering bör ha inom miljöområdet.

Observera att en programansökan ska omfatta samtliga fyra delar.

Övrigt

Naturvårdsverkets uppdrag som forskningsfinansiär är att finansiera forskning till stöd för verksamheterna vid Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Vad som efterfrågas är, med andra ord, tillämpad och policyrelevant forskning.

Resultaten från forskningssatsningen förutsätts bli användbara i myndigheternas arbete.

Vi välkomnar mång- och tvärvetenskapliga studier och vi vill särskilt uppmuntra att forskare från olika samhällsvetenskapliga discipliner gör gemensamma analyser. Vi uppmuntrar också att frågeställningarna adresseras på ett gränsöverskridande sätt, genom att forskare arbetar tillsammans med det omgivande samhället i projekten. Vi vill uppmuntra forskare att involvera handläggare på våra och andra myndigheter för att ta del av våra kunskaper och erfarenheter. Av ansökan ska tydligt framgå hur en integrering enligt ovan är tänkt att genomföras.

Statistikundersökningar ska dokumenteras för att beskriva olika aspekter av statistiken - kvaliteten, framtagningen och det detaljerade innehållet. Som ett led i kvalitetsarbetet förväntas forskningsprogrammet följa kvalitetsbegrepp för officiell statistik och anvisningar för utformning av kvalitetsdeklarationer som utarbetats av Statistiska centralbyrån (SCB).⁴ Av ansökan ska därför framgå hur forskarna tänkt arbeta med strategier för kvalitetsbedömning av datamaterial och slutresultat.⁵

Forskare som beviljas medel förväntas medverka i Naturvårdsverkets årliga konferens samt avsätta resurser för interaktioner med myndigheter och andra aktörer.

¹ Naturvårdsverket (2012),

² Naturvårdsverket (2012), [Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050 Rapport 6537](#).

³ Miljöbedömning av planer och program är en process som omfattar flera olika moment, t.ex. att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (mkb) och att hålla samråd. Notera att de olika momenten i en miljöbedömning inte är frivilliga utan ska genomföras. Motsvarande gäller för miljökonsekvensbedömning av projekt.

⁴ Statistiska Centralbyrån (2001). Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik, MIS 2001:1.

⁵ Se exempelvis kapitel 17 i Särndal, Carl-Erik, Bengt Svensson, Jan Wretman (1992). Model Assisted Survey Sampling, Springer-Verlag.

(Utlysningstexten är hämtad från <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/For-forskare-och-granskare/Miljoforskningsanslaget/Stangda-utlysningar/Samhallsplanering-for-minskad-miljopaverkan/2017-12-17>.)

Bilaga B. SPEAK:s vetenskapliga publikationer

Artiklar (publicerade eller accepterade)

Hörnberg, C., 2016. Miljöbedömningar av planer och program i syfte att integrera miljöaspekter. En hållbarhetsstrategi utan krav på strategi? Nordisk Miljörättslig Tidskrift, 2016:1.

Khoshkar, S., Hörnberg, C., Lundberg, K., Balfors, B., 2016. Focus on biodiversity in the amended EIA Directive – Swedish perspectives. I: UVP-report 30 (2): 65-70. DOI: 10.17442/uvp-report.030.12.

Khoshkar, S., Balfors, B., Wärnbäck, A., 2017. Planning for green qualities in the densification of suburban Stockholm- opportunities and challenges. Accepted by Journal of Environmental Planning and Management, November 2017.

Isacs, L., Finnveden, G., Dahllöf, L., Håkansson, C., Petersson, L., Steen, B., Swanström, L., Wikström, A., 2016. Choosing a monetary value of greenhouse gases in assessment tools. Journal of Cleaner Production 127, 37-48.

Högström, J., Balfors, B., Hammer, M. Planning for sustainability in expansive metropolitan regions: exploring practices and planners' expectations in Stockholm, Sweden. European Planning Studies, 1-19.

Wangel, J., Wallhagen, M., Malmqvist, T., Finnveden, G., 2016. Certification systems for sustainable neighbourhoods: What do they really certify? Environmental Impact Assessment Review 56, 200-213.

Wretling, V. Gunnarsson-Östling, U. Hörnberg, C., Balfors, B. Strategic municipal energy planning in Sweden - examining current energy planning practice and its influence on comprehensive planning. Accepted by Energy Policy, November 2017.

Artiklar (submitted eller manuskript)

Antonson, H., Isaksson, K. Investing in environment or transport infrastructure? The collapse of SEA integration in Swedish regional transport plans. To be submitted.

Balfors, B. Wallström, J., Lundberg, K., Söderqvist, T., Hörnberg, C., Högström, J. Mapping Swedish SEA practice in relation to prevailing regulations and policies. Submitted.

Chia-Jung, W., Isaksson, K., Antonson, H. The struggle to achieve holistic landscape planning: Lessons from planning the E6 road route through Tanum World Heritage Site, Sweden”. Submitted to Land Use Policy.

Faith-Ell, C., Pädam, S., Antonson, H., Isaksson, K., Gunnarsson-Östling, U., Wärnbäck, A., Lundberg, K., Finnveden, G., Balfors, B., Hörnberg, C. Söderqvist, T. Exploring the concept of effectiveness in SEA and planning. (To be submitted to JEAPM)

Faith-Ell, C., Halling, J., Baheram, E., Stenérus, M.L., Nilsson, S., Wahlström, A. Screening and determination of significance in SEA for detailed plans in Sweden (To be submitted to Impact Assessment and Project Appraisal)

Gunnarsson-Östling, U., Wärnbäck, A. What are the alternatives? To be submitted to Environmental Impact Assessment Review.

Gunnarsson-Östling, U., Wärnbäck, A., Myhrberg, T. Goal conflicts within Plans and SEA – a Swedish case study. To be submitted.

Khoshkar, S., Hörnberg, C., Fischer, T., Uttam, K., Bharadawaj, S., Balfors, B. SEA practice in a selection of European countries-Lessons and Pathways. To be submitted.

Pädam, S., Faith-Ell, C., Antonsson, H., Finnveden, G., Gunnarsson-Östling, U., Isaksson, K., Lundberg, S., Wärnbäck, A., Balfors, B., Hörnberg, C. Söderqvist, T. Ways and means for improving effectiveness in SEA and planning. To be submitted.

Söderqvist, T., Khoshkar, S., Wärnbäck, A., Hammer, M. Hörnberg, C. Jönsson, I., Balfors, B. Ecosystem services in environmental assessment - challenges and opportunities. Manuscript.

Wretling, V., Balfors, B., Gunnarsson Östling, U., Hörnberg, C. SEA application and effectiveness within municipal and regional strategic energy planning in Sweden. To be submitted.

Wärnbäck, A. Gunnarsson-Östling, U., Bergh, A. How are Swedish Municipal Comprehensive Plans aims integrated into EA? To be submitted.

Rapporter

Azar, C., Finnveden, G., Johannesson, K., Johansson-Stenman, O., Ledin, A., Munthe, J., Nilsson, A.E., Nordin, A., Rockström, J., Smith, H., Sörlin, S., Turesson, A., Vahter, M., Nordin, T. (Red), 2014. Miljöpolitikens spelplan. Rapport från Miljöforskningsberedningen. Fritzes.

Wallström, J., 2015. Mapping of current Swedish Environmental Assessment practice– a statistical analysis. SPEAK/Enveco Miljöekonomi.

Böcker

Balfors, B., Azcárate, J., Mörtberg, U., Karlson, M., Odelius, S., 2016. Impacts of urban development on biodiversity and ecosystem services, pp. 167–194, In Handbook on Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment, Editor D. Geneletti, pp. 528, Edward Elgar Pbs. DOI: 10.4337/9781783478996

Konferensartiklar

Antonson, H., Isaksson, K., 2017. Länstransportplanernas miljöbedömning (MKB) – aktörernas erfarenheter om brister och möjligheter. Transportforum 2017, 11 januari kl. 11.00-12.30 Session 61: Miljö – från planering till verkstad.

Balfors, B., Hammar, M., Mörtberg, U., Khoskar, S., 2016. Ecosystem services and impact assessment: Examples from Swedish municipal planning. EcoSummit 2016, Ecological Sustainability: Engineering Change, 29 August - 1 September 2016 | Le Corum, Montpellier, France.

Balfors, B., 2015. Sustainable planning and environmental assessment knowledge – SPEAK. In the Annual Conference of the IAIA: In the Digital Era, Florence April 20-23

Faith-Ell, C., Balfors, B., Lundberg, K., Gunnarsson Östling, U. Changes needed for EA to be used in planning. IAIA'16, 11-14 May, Nagoya, Japan.

Faith-Ell, C. An objectives-led approach to SEA. IAIA2017, Montréal, Canada, 4-7 April 2017.

Faith-Ell, C., Balfors, B., Fischer, T., Wärnbäck, A., Lundberg, K. Exploring the role of SEA as a facilitator for sustainable planning. Session at IAIA'15, 2015 20-23 April 2015, Florence, Italy.

Faith-Ell, C., Balfors, B., Gunnarsson Östling, U., Hörnberg, C. The role of SEA as a facilitator for sustainable planning. Session at IAIA'16, 11-14 May, Nagoya, Japan.

Faith-Ell, C., Balfors, B. Good examples of SEA as a facilitator for sustainable planning. Session at IAIA'17, Montréal, Canada, 4-7 April 2017.

Finnveden, G., Gunnarsson-Östling, U., 2016. Sustainable development goals for cities. Paper for the JPI Urban Europe Symposium “Shaping common ground in urban sustainability?”, Brussels, Oct 27th2016, revised Dec 22nd 2016.

Gunnarsson-Östling, U., Wärnbäck, A. What are the alternatives? Abstract accepted to IAIA2017, Montréal, Canada, 4-7 April 2017.

Pädam, S., 2015. Challenges of SEA in regional planning in Sweden. IAIA15 Impact Assessment in a digital era, Firenze, Italy, April 17-24, 2015.

Wärnbäck, A., Gunnarsson-Östling, U. Plan without a clear aim – is it even possible? Abstract accepted to IAIA2017, Montréal, Canada, 4-7 April 2017.

Licentiatavhandlingar

Högström, J., 2017. Toward sustainable urban development in expansive urban regions: conditions and challenges for municipal spatial planning practice. Licentiate Thesis. TRITA-SEED-LIC 2017:01.

Khoshkar, S., 2017. Paving the way for green qualities: Role of environmental Assessment. Licentiate Thesis. TRITA-SEED-LIC 2017:2.

Examensarbeten

Andersson, T., 2017. Improved Application of SEA in Comprehensive Planning - What can the County Administrative Board Do? An analysis focusing on comprehensive planning in Västra Götaland. Master Thesis, School of Architecture and Built Environment, KTH.

Bergh, A., 2016. The role of SEA in the planning process of comprehensive plans. An analysis with focus on effectiveness, public participation and transparency. Degree project in Environmental Management and Physical Planning at the Department of Physical Geography, Stockholm University, MA 37 2016.

Byström, G., Wretling, V., 2016. Strategic municipal energy planning – examining current practice in Sweden. Trita - LWR Degree project, ISSN 1651 - 064x LWR – ex - 2016:09.

Forssén, A., 2017. Miljöetiska förhållningssätt i planeringen - En undersökning om natursyner i miljökonsekvensbeskrivningar. Pågående. BTH.

Marmefelt, E., 2016. Are you a competent EIA expert? The role of the EIA coordinator in future Swedish practice. Urban and Regional studies, KTH.

Myhrberg, T., 2016. Målkonflikter inom kommunal översiktsplanering och miljöbedömning. Examensarbete, KTH. TRITA-INFRA-FMS-EX-2016:15.

Bharadwaj Santhanakrishnan, S. Mapping of Sustainable Environmental Assessment practices in European countries. KTH. Ongoing.

Lavemark, F., 2016. Ecosystem services in Environmental Impact Assessments – An illustration of how ecosystem services is used in the Environmental Impact Assessment of municipal comprehensive plans. Examensarbete, SLU, Institutionen för ekologi 2016:14.



Källförteckning

Acharibasam, J., Noble, B.F., 2014. Assessing the impact of strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 32(3), 177–187.

Antonson, H., Isaksson, K. Investing in environment or transport infrastructure? The collapse of SEA integration in Swedish regional transport plans. To be submitted.

Banister, D., 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2), 73–80.

Balfors, B., Azcárate, J., Mörtberg, U., Karlson, M., Odelius, S., 2016. Impacts of urban development on biodiversity and ecosystem services, s. 167–194 i Geneletti, D. (red.), *Handbook on Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment*. Edward Elgar Publications. DOI: 10.4337/9781783478996.

Balfors, B., Wallström, J., Lundberg, K., Söderqvist, T., Hörnberg, C., Högström, J., 2017. Strategic Environmental Assessment in Swedish municipal planning: Patterns and challenges. *Environmental Impact Assessment Review*, manuscript in review.

Baker, D. C., McLelland, J. N., 2003. Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. *Environmental Impact Assessment Review* 23, 581–603.

Banfi, P., Hernandez, G., Lukacova, Z., McGuinn, J., McNeill, A., Sweeney, L., 2016. Study concerning the preparation of the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (Directive 2001/42/EC). Europeiska unionen, Luxemburg.

Bond, A., Morrison-Saunders, A., 2013. *Sustainability Assessment, Pluralism, Practice and Progress*. Routledge.

Bond, A., Pope, J., Morrison-Saunders, A., 2013. Introducing the roots, evolution and effectiveness in sustainability assessment. Kapitel 1 i Bond, A., Morrison-Saunders, A. (red.), *Sustainability Assessment, Pluralism, Practice and Progress*. Routledge.

Bond, A., Morrison-Saunders, A., Pope, J., 2012. Sustainability assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30, 53-62.

Boverket, 2006. Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen: en vägledning. Boverket, Karlskrona.

Boverket, 2017. PBL Kunskapsbanken – En handbok om plan- och bygglagen. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/> [läst 2017-09-11], PBL Kunskapsbanken – En handbok om plan- och bygglagen, Planering, Miljöbedömning – ett processverktyg. <http://boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/konsekvenser-i-oversiktsplaneringen/miljobedomning--ett-processverktyg/> [läst 2017-09-18].

Chanchitpricha, C., Bond, A., 2013. Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes. *Environmental Impact Assessment Review* 43, 65-72.

COM, 2003. Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Directorate General – Environment 2003, Luxemburg, Office for the official publications of the European Union, ISBN 92-894-6545-X.
(http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf).

COM, 2016. Study concerning the preparation of the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (Directive 2001/42/EC). EU-kommissionen, Bryssel.

COM, 2017. Rapport från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet enligt artikel 12.3 i direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Bryssel 15.5.2017. COM (2017) 234 Final.

Dalkmann, H., Jiliberto, R., Bongardt, D., 2004. Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA. *Environmental Impact Assessment Review* 24, 385–402.

EG-direktiv 2001/42. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. (ec.europa.eu/environment/eia/).

Emanuel, M., 2012. Trafikslag på undantag: cykeltrafiken i Stockholm 1930-1980. Avhandling, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.

Faith-Ell, C., Halling, J. Baheram, E., 2015. Miljöhänsyn i detaljplanering - En studie av tillämpningen av bedömningar av betydande miljöpåverkan av detaljplaner i svenska kommuner. Rapport 6671, Naturvårdsverket, Stockholm.

Finnveden, G., Moberg Å., 2005. Environmental systems analysis tools – an overview. *Journal of Cleaner Production* 13, 1165-1173.

- Finnveden, G., Åkerman, J., 2014. Not planning a sustainable transport system. *Environmental Impact Assessment Review* 46, 53-57.
- Finnveden, G., Nilsson, M., Johansson, J., Persson, Å., Moberg, Å., Carlsson, T., 2003. Strategic Environmental Assessment methodologies – applications within the energy sector. *Environmental Impact Assessment Review* 23, 91-123.
- Fischer, T. B., Fothergill, J., 2016. Comparing performance - research and practice perspectives: Shaping SEA's future. Presented at the Workshop on the application and effectiveness of the SEA Directive (Directive 2001/42/EC), Bryssel. Hämtad från: http://ec.europa.eu/environment/eia/conference_may_2016.htm
- Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A., 2005. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. Third Edition. Routledge, London och New York.
- Gunnarsson-Östling, U., Wärnbäck, A. What are the alternatives? Manuscript to be submitted.
- Günther, M., Geißler, G., and Köppel, J., 2017. Many roads may lead to Rome: Selected features of quality control within environmental assessment systems in the US, NL, CA, and UK. *Environmental Impact Assessment Review* 62, 250-258.
- Hanley, N., 2013. Environmental Cost-Benefit Analysis. *Encyclopedia in Energy, Natural Resources and Environmental Economics* 3, 17-24.
- Hellweg, S., Milà i Canals, L., 2014. Emerging approaches, challenges and opportunities in life cycle assessment. *Science* 344, 1109-1113.
- Hussen, A., 2004. *Principles of Environmental Economics*. Second Edition. Routledge, London och New York.
- Isaksson, K., Storbjörk, S., 2012. Strategy making and power in environmental assessments. Lessons from the establishment of an out-of-town shopping centre in Västerås, Sweden. *Environmental Impact Assessment Review* 34, 65–73.
- Isaksson, K., Antonson, H., Eriksson, L., 2017. Layering and parallel policymaking – Complementary concepts for understanding implementation challenges related to sustainable mobility. *Transport Policy* 53, 50–57.
- Khoshkar, S., Hörnberg, C., Lundberg, K., Balfors, B., 2016. Focus on biodiversity in the amended EIA Directive – Swedish perspectives. I: UVP-report 30 (2): 65-70. DOI: 10.17442/uvp-report.030.12.

Khoshkar, S., Hörnberg, C., Fischer, T., Uttam, K., Bharadawaj, S., Balfors, B. SEA practice in a selection of European countries-Lessons and Pathways. (Under review).

Kriström, B., Bonta Bergman, M. (red.), 2014. Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning. Rapport 6628, Naturvårdsverket, Stockholm.

Lang, D. A., Wiek, A., Bergmann, M., Stauffacher, P., Martens, P., Moll, P., Swilling, M., Thomas, C. J., 2012. Transdisciplinary research in sustainability science: Practice, principles and challenges. Sustainability Science 7, supplement 1, 25-43.

Lobos, V., Partidário, M.R., 2014. Theory versus practice in Strategic Environmental Assessment (SEA). Environmental Impact Assessment Review 48, 34–46.

Lundin, P., 2008. Bilsamhället: ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige. Avhandling, Kungl. Tekniska Högskolan. Stockholm.

Länsstyrelsen Stockholm, 2014a. Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2014–2025. Rapport 2014:11, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholm.

Länsstyrelsen Stockholm, 2014b. Miljökonsekvensbeskrivning gällande länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2014–2025. Bilaga 7 till Rapport 2014:11, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholm.

Länsstyrelsen Västernorrland, 2014, Regional transportplan för Västernorrlands län 2014-2025. Rapport 2014:10, Länsstyrelsen i Västernorrlandslän, Härnösand.

MSB, 2012. Olycksrisker och MKB: Att integrera risk- och säkerhetsfrågor i MKB-processen. Publikationsnummer MSB387-reviderad december 2012, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Karlstad.

Myhrberg, T., 2016. Målkonflikter inom kommunal översiktsplanering och miljöbedömning. Examensarbete, TRITA-INFRA-FMS-EX-2016:15, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2009. Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program. Handbok 2009:1, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2012. Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050. Rapport 6537, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2015. Mot en hållbar stadsutveckling-med fokus på miljömålen i planeringsprocessen. Rapport 6664, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2015. Miljöhänsyn i detaljplanering. Underlagsrapport till fokusområdet hållbara städer inom fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet. Rapport 6671, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2015. Styr med sikte mot miljömålen. Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015. Rapport 6666, Naturvårdsverket, Stockholm.

Ness, B., Urbel-Piirsalu, E., Anderberg, S., Olsson, L., 2007. Categorising tools for sustainability assessment. *Ecological Economics* 60, 498-508.

NFS 2009:1. Naturvårdsverket allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program. Naturvårdsverkets författningssamling, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2009/NFS-20091---Miljobedomningar-av-planer-och-program-AR> (läst 2017-12-03).

Nilsson, M., Wiklund, H., Finnveden, G., Jonsson, D.K., Lundberg, K., Tyskeng, S., Wallgren, O., 2009. Analytical framework and tool kit for SEA follow-up. *Environmental Impact Assessment Review* 29, 186-199

Partidario, M. R., 2012. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide – Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA. Portuguese Environment Agency och Redes Energéticas Nacionais (REN) SA, Lissabon. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA_Guidance_Portugal.pdf (läst 2017-12-03).

Partidario, M. R., Fischer, T. B., 2004. Follow-up in current SEA understanding, s. 225-247 i Morrison-Sunders, A., Arts, J. (red.), *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA follow-up*. Earthscan, London.

Proposition 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Överlämnad till riksdagen den 7 maj 1998.

Proposition 2003/04:116. Miljöbedömningar av planer och program. Överlämnad till riksdagen den 11 mars 2004.

Proposition 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter. Överlämnad till riksdagen den 12 mars 2009.

Proposition 2016/17:200. Miljöbedömning. Överlämnad till riksdagen den 1 juni 2017.

Pädam, S., Farelus, J., Isberg, U., 2013. Kartläggning och granskning av samhällsekonomiska kostnadsnyttoanalyser genomförda av myndigheter 2008-2012, WSP på uppdrag av Naturvårdsverket.

Quirkos, 2017. Quirkos Limited Edinburgh (version 1.5.0)
<https://www.quirkos.com/get.html>.

Regionförbundet i Kalmar län, 2014. Regional transportplan för Kalmar län 2014-2025. Regionförbundet i Kalmar län, Kalmar.

Runhaar, H.A., Driessen, P.P., 2007. What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal* 25, 2–14.

Sadler, B., 1996. Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa.

Sadler, B., Dusik, J., 2016. European and International Experiences of Strategic Environmental Assessment. Routledge.

Scottish Environmental Protection Agency, 2011. The Scottish Strategic Environmental Assessment Review - A Summary. Hämtad från:
<http://www.snh.gov.uk/docs/B890806.pdf>.

SFS 1998:808. Miljöbalk.

SFS 2010:900. Plan- och bygglagen.

SOU 2005:77. Får jag lov? Om planering och byggande. Ansvarig myndighet: Näringsdepartementet.

Söderqvist, T., Jönsson, I., Khoshkar, S., Balfors, B., Hammer, M., Hörnberg, C., Wärnbäck, A. Ecosystem services in environmental assessment: Challenges and opportunities. Manus under arbete.

Therivel, R., 2010. Strategic Environmental Assessment in Action. Earthscan, London.

Trafikverket, 2011a. Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar – Handbok, Metodik. Publikation 2011:090, Trafikverket, Borlänge.

Trafikverket, 2011b. Metod för miljöbedömning av planer och program inom transportsystemet. Publikation 2011:134, Trafikverket, Borlänge.

Trafikverket, Boverket, Sveriges kommuner och landsting, 2015.
Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar – handledning.
Publikation 2015:17, Trafikverket, Borlänge.

Västra Götalandsregionen, 2014. Regional plan för transportinfrastrukturen i
Västra Götaland 2014–2025. Västra Götalandsregionen, Göteborg.

Wangel, J., Wallhagen, M., Malmqvist, T., Finnveden, G., 2016. Certification
systems for sustainable neighbourhoods: What do they really certify?
Environmental Impact Assessment Review 56, 200-213.

Wretling, V. Gunnarsson-Östling, U. Hörnberg, C., Balfors, B. Strategic municipal
energy planning in Sweden - examining current energy planning practice and its
influence on comprehensive planning. Accepted by Energy Policy, November
2017.

Wärnbäck, A., Gunnarsson-Östling, U. Planning without an aim. Manuscript to be
submitted.

WSP, 2016. Livet efter ÅVS. FOI-studie om förutsättningar för genomförande av
steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. Rapport 2016-10-07, WSP
Analys och strategi, Stockholm.

Zijp, M.C., Waaijeers-van der Loop, S.L., Heijungs, R., Broeren, M.L.M., Peeters,
R., van Nieuwenhuijsen, A., Shen, L., Heugens, E.H.W., Posthuma, L., 2017.
Method selection for sustainability assessments: the case of recovery of resources
from waste water. Journal of Environmental Management 197, 221-230.



Strategisk miljöbedömning för hållbar samhällsplanering

Slutrapport från forskningsprogrammet SPEAK

RAPPORT 6810

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6810-3
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Strategisk miljöbedömning är en process som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer eller program som antas medföra betydande miljöpåverkan. Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.

Lagstiftningen om strategisk miljöbedömning har funnits i Sverige i snart 15 år. Men hur fungerar miljöbedömning i planeringen? Det var en av frågorna i forskningsprogrammet SPEAK. Syftet med SPEAK har varit att bidra med kunskap för att stärka miljöbedömningens roll som ett verktyg i samhällsplaneringen för att uppnå miljö kvalitetsmålen och främja hållbar utveckling.

I Sverige har det saknats en övergripande kartläggning över de planer och miljöbedömningar som genomförts. Därför har SPEAK utvecklat, en för Sverige unik, databas med kommunala planer och tillhörande dokument såsom samrådshandlingar, SEA-dokument och särskilda sammanställningar. Baserat på en analys av miljöbedömningspraktiken har förslag på åtgärder tagits fram för att stärka miljöbedömningen som ett verkkningsfullt verktyg i planeringen för hållbar utveckling.

SPEAK 
Sustainable Planning and
Environmental Assessment Knowledge

