



## Temainriktad strategi för stadsmiljö

Miljödepartementet

2004-10-07

### Dokumentbeteckning

KOM (2004)60 slutlig

Meddelande från Kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén om Formulering av en temainriktad strategi för stadsmiljö

### Sammanfattning

Strategins syfte är att skapa en europeisk modell som kan ge upphov till lokala initiativ, och som bygger på framgångsrika metoder, med lokala lösningar och målsättningar. Den temainriktade strategin för stadsmiljö är inriktad på fyra sammanlänkade teman där kommissionen bedömt att stora framsteg kan göras. Dessa är: hållbar stadsförvaltning, hållbara stadstransportsystem, hållbart byggande och hållbar stadsplanering. Därutöver lyfter man också fram tre andra områden nämligen: integrering inom gemenskapens miljöpolitik och mellan olika förvaltningsnivåer, indikatorer, data, målsättning och rapportering samt spridning av framgångsrika metoder på lokal nivå. Som en bilaga till den temainriktade strategin presenteras också ett utkast till en europeisk vision för hållbara städer.

Kommissionen föreslår att städer med mer än 100 000 invånare (vilket omfattar de cirka 500 största städerna i unionen) skall anta en miljöledningsplan för hållbar stadsmiljö samt implementera ett miljöledningsystem för att genomföra denna plan. Dessa städer/kommuner ska också anta och genomföra en plan för hållbart stadstransportsystem. Kommissionen anser att gemenskapen bör kunna lagfästa dessa skyldigheter. För att öka integreringen skall medlemsstaterna uppmuntras att anta nationella eller regionala strategier för stadsmiljö, vilka ska kopplas till den nationella strategin för hållbar utveckling. Medlemsstaterna ska även uppmuntras att inrätta nationella eller regionala stadsmiljökontor som ska sprida kunskap om framgångsrika metoder och hjälpa städerna att uppnå en hållbar utveckling och en hälsosam stadsmiljö. Kommissionen avser också

utreda hur man kan främja utbildning, erfarenhetsutbyte och forskning inom de fyra teman.

2004/05:FPM16

Sverige anser, i likhet med de flesta andra medlemsländerna, att ny lagstiftning inte behövs på detta område. Sverige är negativt till bindande krav på att kommuner ska upprätta miljöledningsplan, miljöledningssystem och stadstransportplan. De svenska kommunernas höga grad av självbestämmanderätt och det kommunala planeringsmonopolet har stor betydelse för Sveriges ställningstagande. Däremot välkomnas initiativ av frivillig karaktär inom de områden som strategin lyfter fram.

## 1 Förslaget

### 1.1 Innehåll

Kommissionen anger att syftet med strategin är att förbättra städernas miljö och miljöprestanda, skapa en sund livsmiljö för Europas stadsbor och stärka miljökomponenten i den hållbara utvecklingen i städer, samtidigt som man även beaktar ekonomiska och sociala aspekter.

Närmare 80 procent av Europas befolkning bor i stadsområden (städer /tätorter och tätbebyggda områden). Buller, luftföroreningar, trafik, eftersatt byggnadsunderhåll, bristande miljöledning och stadsplanering skapar hälsoproblem och sänker livskvaliteten. För att lösa de miljörelaterade hälsoproblemen i Europa måste miljön i stadsområdena och stadsbornas livskvalitet förbättras. Den temainriktade strategin är ett viktigt steg i arbetet med att nå dessa mål. Strategin ingår som en av sju temainriktade strategier i Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram Miljö 2010: Vår framtid – vårt val.

Genom strategin vill kommissionen att alla städer ska ta itu med sina miljöproblem på ett rutinmässigt sätt. Det finns dock stora skillnader mellan olika städer. Några specifika mål eller lösningar presenteras därför inte. Strategin betraktar stadsmiljö i ett brett perspektiv som inbegriper även ekonomiska och sociala frågor, men den betonar miljödimensionen i hållbar utveckling i städerna.

Den temainriktade strategin är inriktad på fyra teman som är avgörande för att nå en långsiktigt hållbar utveckling i städerna. Det handlar om hållbar stadsförvaltning, hållbara stadstransportsystem, hållbart byggande samt hållbar stadsplanering. Därutöver finns det avsnitt som behandlar integrering av frågeställningar, utvecklande av indikatorer samt spridning av framgångsrika metoder på lokal nivå. Ett utkast till "En Europeisk Vision för hållbara städer, hållbar stadsförvaltning, hållbara stadstransportsystem, hållbart byggande och hållbar stadsplanering" presenteras också.

För respektive tema presenteras dels en problemformulering kring behovet av åtgärder dels en redovisning av pågående gemenskapsinitiativ. Nedan redovisas däremot endast en sammanfattning av de förslag till åtgärder som

kommissionen har presenterat inom vart och ett av de fyra ovan nämnda områdena. Utöver dessa redovisas även tre andra aspekter som är viktiga nämligen integrering, indikatorer samt spridning av metoder på lokal nivå.

### **1.1.1 Hållbar stadsförvaltning**

Alla huvudstäder samt städer med mer än 100 000 invånare skall anta en miljöledningsplan som ska omfatta respektive stads hela stadsområde. Miljöledningsplanen avser spänna över ett brett område av frågor t.ex. energiförbrukning, luftföroreningar, buller, användning av vatten, transporter, biologisk mångfald, stadsplanering, risker, hälsofrågor och livskvalitet. Mål för viktiga miljöeffekter ska utvecklas. Genom införandet av ett miljöledningssystem ska det säkerställas att arbetet genomförs och att målen uppnås. Ett antal av de EU-direktiv som i dagsläget ålägger lokala myndigheter att arbeta med exempelvis luftföroreningar och buller skulle således kunna integreras och inkorporeras i samma miljöledningssystem. Kommissionen kommer att utarbeta riktlinjer för hur lokala förvaltningar skall implementera miljöledningssystemet. Vissa förfaranden skulle kunna bli obligatoriska såsom samråd, uppställande av mål, uppföljning och informationsspridning. Medlemsstaterna ska uppmuntras att stödja de lokala förvaltningarna med exempelvis utbildning och råd kring miljöledningssystem. Kommissionen kommer även att undersöka vilka möjligheter som finns att ge stöd till utbildning, forskning och erfarenhetsutbyte om hållbar stadsförvaltning.

### **1.1.2 Hållbara stadstransportsystem**

Alla huvudstäder och städer med mer än 100 000 invånare skall utarbeta, genomföra och regelbundet revidera en plan för hållbart stadstransportsystem. Planen ska omfatta hela stadsområdet och kopplas till, samordnas med, regionala och nationella strategier. Den ska minska transportsystemets negativa effekter och inriktas på att begränsa trafiktillväxten. Planen skall täcka alla transportsätt och betona lösningar som gynnar ett effektivare transportsätt exempelvis kollektivtrafik samt gång- och cykeltrafik. Den ska också behandla kopplingen till markanvändning. Mål ska fastställas på kort, medellång och lång sikt. Medlemsstaterna uppmanas att anta en tydlig politik för hållbara stadstransportsystem, utvärdera vilken effekt nya transportinfrastrukturprojekt i städerna har på hållbarheten av stadens transportsystem samt noga följa riktlinjerna för hur strukturfonderna ska användas.

Kommissionen kommer att fortsätta stödja informationsspridning, utbildning, erfarenhetsutbyte samt utveckling av indikatorer etc. kring dessa frågor.

### 1.1.3 Hållbart byggande

Kommissionen avser utarbeta en gemensam modell för bedömning av byggnaders hållbarhetsprestanda med indikatorer för kostnader sett över hela konstruktionens livscykel. Modellen skall tillämpas vid nybyggnation och vid större renoveringar. Medlemsländerna skall uppmuntras att anpassa, anta och använda modellen. Kommissionen avser därefter lägga fram ett förslag där direktiv 2002/91/EG (om byggnaders energiprestanda) skall kompletteras med krav som avser icke energirelaterade miljöprestanda.

Medlemsstaterna skall vidare uppmuntras att utforma och genomföra nationella program för hållbart byggande och ställa höga krav på miljöprestanda bl.a. genom att använda gemensamma europeiska standarder. Medlemsstaterna, lokala myndigheter och andra offentliga upphandlare skall uppmuntras att ställa krav på att hållbarhetsprincipen skall beaktas vid upphandling av byggprojekt som finansieras med allmänna medel. Kommissionen avser utforma en märkning av byggmaterial i form av miljödeklaration eller miljömärkning samt kommer att föreslå en motsvarande märkning för byggnader och drift- och underhållstjänster för byggnader. Kommissionen avser också undersöka hur man kan främja utbildning, vägledning, erfarenhetsutbyte och forskning om hållbart byggande.

### 1.1.4 Hållbar stadsplanering

Medlemsstaterna skall uppmuntras att se till att plan- och bygglagstiftning leder till hållbara bosättningsmönster och beaktar miljöfaror, främja återanvändningen av redan bebyggd mark istället för nyexploatering av gröna områden. Medlemsstaterna skall även uppmuntras till att skapa databaser över bebyggd mark, ställa upp miniminormer för bostadsområdets täthet (främja högre täthet och begränsa stadsutglesning) samt utreda vilka konsekvenser som klimatförändringarna har på städerna i syfte att begränsa nyproduktion i känsliga lägen och integrera kunskapen om klimatförändringar i planeringen. Kommissionen kommer eventuellt även att utarbeta riktlinjer för specifika frågor om stadsplanering. Kommissionen kommer vidare att utreda hur man kan främja utbildning, erfarenhetsutbyte och forskning kring hållbar stadsplanering.

### 1.1.5 Integrering

Integrationsaspekterna lyfts fram i ett separat avsnitt i förslaget till strategi.

Man betonar att livskvaliteten påverkas av många olika miljöfrågor och aktörer. Det har enligt kommissionen saknats en helhetssyn i miljöarbetet. En bättre integrering måste därför ske mellan såväl olika politikområden på central gemenskapsnivå (transport, hälsa, forskning och utveckling med m.m.) som inom gemenskapens miljöpolitik (stadsmiljöfrågor måste integreras i miljöfrågor som rör vatten, luft, buller, avfall, klimat, natur och

biologisk mångfald). Därutöver behöver integreringen även ske mellan de olika förvaltningsnivåerna EU, medlemsstaternas centrala förvaltningar samt regionala och lokala förvaltningar. Avslutningsvis måste integreringen ske även inom den lokala förvaltningen så att en integrerad miljöledningsplan kan antas och ett integrerat miljöledningssystem implementeras. Kommissionen föreslår att Medlemsstaterna skall uppmuntras att anta nationella eller regionala strategier för stadsmiljö, inrätta nationella eller regionala stadsmiljökontor samt höja regionala och lokala förvaltningars medvetenhet om stadsmiljöfrågor. Medlemsstater, regioner och lokala förvaltningar kommer att uppmuntras att utreda hur samordning och eventuell behörighetsfördelning mellan angränsande förvaltningar och mellan olika nivåer skall gå till.

### 1.1.6 Indikatorer

Kommissionen anser att det är viktigt att det utarbetas indikatorer för stadsmiljö för att kunna följa utvecklingen. I dagsläget använder sig många länder av olika indikatorer, vilket inte ger jämförbara data. Kommissionen avser därför att ta fram nya indikatorer som kan användas i uppföljningen av den temainriktade strategin och miljöns tillstånd i städer. Medlemsstaterna ska uppmuntras att främja användningen av de gemensamma indikatorerna på lokal nivå. Kommissionen kommer att utfärda riktlinjer för hur städerna skall utforma sina miljömål samt utreda tillämpningen av vägledande mål.

### 1.1.7 Spridning av framgångsrika metoder på lokal nivå

Kommissionen redovisar även tankarna kring hur man kan stödja initiativet Aalborg+10, som handlar om att lokala myndigheter åtar sig att inom en viss tidsperiod sätta kvantitativa mål och vidta åtgärder för att nå dessa. Kommissionen kommer också att föreslå en revidering av gemenskapsramen för samarbete för en hållbar stadsutveckling, för att på detta sätt bl.a. främja arbetet kring Agenda 21.

## 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det finns i dagsläget inget lagkrav på att kommuner ska utarbeta

miljöledningsplaner för stadsmiljö eller anta och genomföra en plan för ett hållbart stadstransportsystem. Den obligatoriska kommunomfattande översiktsplanen enligt plan- och bygglagen (PBL) behandlar normalt flertalet av de frågor som lyfts fram i strategin, såsom grunddragen i mark- och vattenanvändningen, inklusive bebyggelseutvecklingen, transportsystemet och miljöaspekter. Den pågående översynen av PBL (Dir. 2002:97) ska bland annat överväga hur översiktsplaneringen kan stärkas och samordningen mellan kommunens fysiska planering och planeringen av transportinfrastruktur ska stärkas.

Förslaget kommer, om det genomförs i föreliggande form, att innebära ökade kostnader för de kommuner som kommer att omfattas av strategin. Hur stora dessa kostnader blir är i dagsläget okänt.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige delar kommissionens uppfattning att stadsmiljöfrågorna är viktiga och att initiativ av olika karaktär är angelägna. En rad viktiga frågor för en hållbar utveckling, såsom bland annat klimat, ekonomisk utveckling, social välfärd, hållbar konsumtion och produktion är beroende av en effektiv och anpassad stadsmiljö och infrastruktur. Sverige är negativt till ny lagstiftning på området men ser gärna initiativ av frivillig karaktär. Sverige är positivt till kommissionens avsikter att öka kunskapsspridningen samt utarbeta underlag som kan stödja och bistå de lokala myndigheterna och nätverken i deras arbete genom specifika projekt eller forskningsinsatser.

De svenska kommunernas höga grad av självbestämmanderätt och det kommunala planeringsmonopolet har stor betydelse för Sveriges ställningstagande till strategins huvudförslag – bindande krav att upprätta miljöledningsplan, miljöledningssystem och stadstransportplan. Det är viktigt att kommunerna har sådana program och strategier men de skall vara frivilliga. Planeringsfrågorna är en nationell och lokal angelägenhet. Det är viktigt att nya åtaganden inte känns som en belastning för lokala myndigheter utan ses som ett stöd och som kan rationalisera och underlätta arbetet. Den svenska uppfattningen är att mycket av det som föreslås i strategin redan idag görs av de svenska kommunerna inom ramen för arbetet med översiktsplanen eller på frivillig väg genom exempelvis utarbetandet av miljöprogram. Miljöledningssystem är ett frivilligt åtagande och att på detta sätt kräva att vissa kommuner ska införa dessa känns förfelat. Sverige ställer sig också frågande till hur ett miljöledningssystem för ett geografiskt område, som kan omfatta flera kommuner, ska bidra till att målen uppnås.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns en bred uppslutning bland medlemsländerna att inte utveckla nya bindande krav av denna karaktär. Däremot välkomnas de frivilliga delarna i dokumentet.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Regionkommittén presenterade ett antal skrivningar vid sitt möte den 8 juli. Kommittén accepterar att kommissionen har rätt att föreslå ambitiösa mål för att säkerställa en i högre grad hållbar stadsmiljö. Regionkommittén anser dock att kommissionens roll är att föreslå politiska ramar och fastställa mål

men inte att föreslå lagstiftningsramar för hur dessa mål bör uppnås. Några synpunkter från Europaparlamentet är ej kända.

2004/05:FPM16

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Okänt på detta stadium.

## 3 Övrigt

### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det nederländska ordförandeskapet avser att behandla förslaget till strategi i miljørådet i oktober 2004. Ett antal arbetsgrupper som bildats inom ramen för EU:s expertgrupp för stadsmiljö kommer under oktober och november 2004 att lämna sina rapporter till kommissionen. Utifrån detta kommer arbetet att gå vidare. Kommissionens ambition är att strategin ska antas under sommaren 2005.

Nederländerna har i november 2004 inbjudit till ett informellt ministermöte om den ekonomiska och sociala utvecklingen i större städer. Från svensk sida har framhållits önskvärdheten av en nära samordning av samarbetet om städer på europeisk nivå. Förslag i sådan riktning presenterades i Kommissionens meddelande 1998 (605) "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram".

### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Strategin ingår som en av sju temainriktade strategier i Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram Miljö 2010: Vår framtid – vårt val. Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram.

### 3.3 Fackuttryck/termer