

Hur tar kommuner hänsyn till miljökvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* vid gatu- och trafikplanering?

- En studie om Lunds och Malmös kommun

Joel Tillgren

2015



LUNDS
UNIVERSITET

MVEK02 Miljövetenskap Examensarbete för kandidatexamen 15 hp,
Lunds Universitet
Intern handledare: Martijn van Praagh, Centre for Environmental and
Climate Research, CEC
Environmental Science, Lund University

Abstract

Swedish environmental politics is held together by an environmental objectives system consisting of one generational goal, 16 environmental quality objectives and 24 milestone targets. In order to achieve these objectives municipalities are considered to play an important role. The purpose of this study is to examine how municipalities can take *reduced climate impact* into account when they deal with road planning. Furthermore, the purpose is to describe what role municipalities play in the Swedish environmental objectives system. This study focuses on Lund and Malmö. The issues examined are:

- What is the role of municipalities in the work of reaching the environmental quality objective *reduces climate impact*, when they are dealing with road planning?
- How can municipalities take *reduced climate impact* into account when they deal with road planning?

To answer these questions both literature reviews and interviews have been made. Legislation related to city planning and road planning have been studied to sort out how far the decision making competence of municipalities goes. Strategic document and plans from Lund and Malmö were observed in order to see how they chosen to coordinate *reduced climate impact* with their work concerning road planning. Interviews have also been made with officials from the traffic department of both Lund and Malmö to clarify in what way they are involved with the environmental objectives.

This study shows that municipalities are important players in the effort of reducing greenhouse gas emissions from the traffic. In order to do this

successfully Lund and Malmö mainly has three instruments available: physical planning, traffic regulation and an active work with behavioral change. However, municipalities are free to choose to what extent they want to contribute to the environmental objectives and it is therefore up to each municipality to set up their own objectives. In the current situation, problems arise when municipalities that have different ambitions needs to cooperate concerning these questions.

Innehållsförteckning

Abstract	3
Innehållsförteckning	5
1 Inledning	7
1.1 Syfte och frågeställningar	7
1.2 Miljövetenskaplig relevans	8
1.3.1 Begränsad klimatpåverkan	10
1.3.2 Miljökvalitetsmålenas genomslag i kommuner	11
2 Metod	12
3 Resultat	14
3.1 Resultat från litteraturstudie	14
3.1.1 Förutsättningar och lagkrav	14
3.1.2 Hur arbetar Lund och Malmö med miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan i gatu- och trafikfrågor?	15
3.3 Resultat från intervjustudie	19
4 Diskussion	28
5 Slutsatser	32
7 Tack	34
8 Referenser	35

1 Inledning

Sveriges miljöpolitik kretsar kring ett gemensamt miljömålssystem bestående av ett generationsmål, sexton miljö kvalitetsmål och tjugofyra etappmål (Naturvårdsverket 2015). För att uppnå målen krävs det ett engagemang från en mängd aktörer inom olika samhällssektorer. Det är dock inte helt tydligt vem som ansvarar för att detta verkligen ska ske.

Enligt Knaggård och Phil (2013) är kommunerna en viktig del av miljömålsarbetet då de kontrollerar den fysiska planeringen. Vissa krav på miljöhänsyn i den fysiska planeringen finns men kommuner har stor frihet att själva välja ambitionsnivå på miljöarbetet. Knaggård och Phil menar att många av miljö kvalitetsmålen, för att kunna uppnås, är beroende av att ett miljöperspektiv finns med när byggnation inom kommuner planeras. Samtidigt påpekar de att det i praktiken är upp till varje enskild kommun att avgöra hur stor vikt som skall läggas vid miljö kvalitetsmålen vid fysisk planering (Knaggård & Phil 2013). Här riskerar ett glapp uppstå mellan den fysiska planeringen och arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. I mitt arbete vill jag fördjupa mig i denna problematik och försöka förstå hur detta glapp kan undvikas eller hanteras av kommuner.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att undersöka hur kommuner kan arbeta med att ta hänsyn till miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* då planering av gator och trafik sker. Syftet är också att försöka redogöra för vilken roll kommuner, vid planering av gator och trafik, har i det svenska miljö målsarbetet. Studien är avgränsad till att handla om miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* och fokus ligger på Lunds kommun och Malmö stad.

En utgångspunkt för arbetet är att kommuner spelar en viktig roll i arbetet med att uppnå Sveriges miljö kvalitetsmål men att ambitionsnivå och vilken roll kommunerna själva tycker sig spela förmodligen skiljer sig åt mellan olika kommuner. En annan utgångspunkt är uppfattningen om att det finns en stor risk för ett glapp mellan miljömålsarbetet och kommuners fysiska planering vilket försvårar (eller till och med omöjliggör) arbetet med att uppnå vissa av de svenska miljö kvalitetsmålen. På vägen i mitt arbete hoppas jag kunna få en klarare bild av huruvida dessa antaganden stämmer eller ej, och i det fall antagandena verkar stämma, även få förståelse för hur kommuner kan gå tillväga för att ta ett ansvar samt minska glappet mellan miljömålsarbete och fysisk planering.

Frågeställningar för studien är följande:

- 1) Hur ser kommunernas roll ut i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* då de jobbar med gatu- och trafikfrågor?
- 2) Hur kan kommuner arbeta för att ta hänsyn till *begränsad klimatpåverkan* då de jobbar med gatu- och trafikfrågor?

1.2 Miljövetenskaplig relevans

Endast två av de sexton uppsatta miljö kvalitetsmålen bedöms kunna uppnås med ”idag beslutade styrmedel och med genomförda åtgärder före år 2020” (Miljömål 2015). Detta kan ses som både oroväckande och ett dåligt betyg på svensk miljöpolitik. Att kommunerna anses som viktiga för att uppnå miljömålen men samtidigt saknar formellt ansvar för att arbeta aktivt med målen kan utgöra ett problem för huruvida målen uppfylls eller ej. Därför är det viktigt att undersöka vilken betydelse miljömålen har då planering av hur kommuner ska byggas sker.

Enligt trafikverket (2014) stod transportsektorn för 32 % av utsläppen av växthusgaser i Sverige år 2013. Detta gör gatu- och trafikfrågor till en

viktig fråga i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan*.

1.3 Sveriges miljömålssystem

Det nuvarande miljömålssystemet i Sverige kan härledas tillbaka till slutet av 1990-talet. Ambitionen var att försöka åstadkomma ett mer samlat grepp om miljöpolitiken genom att samla alla målsättningar från olika miljöområden i ett och samma system av miljömål (Knaggård & Phil 2013). År 1999 antog riksdagen 15 miljökvalitetsmål och 2005 antogs ett sextonde miljömål för Sverige (Naturvårdsverket 2014). Utgångspunkten för målen är det så kallade generationsmålet: ”Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta” (Prop. 1997/98:145). Utöver de sexton miljökvalitetsmålen och det mer övergripande generationsmålet finns det tjugofyra uppsatta etappmål, och tillsammans utgör de grunden för Sveriges nationella miljöpolitik (Naturvårdsverket 2015).

När miljömålssystemet föreslogs var det något oklart vilken funktion målen egentligen skulle ha. Det var osäkert huruvida de miljötillstånd som miljömålen handlade om faktiskt skulle uppnås inom en generation eller bara var något som skulle eftersträvas. Utifrån den proposition från 1998 där miljösystemet föreslogs gick det att göra olika tolkningar kring detta. En tolkning som gjordes var att miljömålssystemets syfte främst var att skapa en vision och peka ut en riktning för miljöarbetet. Enligt Knaggård och Phil (2013) kan frågan kring målen möjligheter att uppnås ses som underordnad så länge målen har en styrande effekt och hänvisar till vetenskaplig litteratur som handlar om målstyrning. Den säger att utopiska mål kan ha en styrande effekt, även då målen inte går att nå, eftersom de pekar ut en önskad riktning och därmed binder oss moraliskt att arbeta efter dem (Knaggård & Phil 2013). Knaggård och Phil (2013) skriver att ett av problemen för miljöpolitiken är att miljöproblem är kopplade till många olika sektorer. Därför måste arbetssätten inte bara förändras hos företagen, utan flera aktörer måste tas hänsyn till.

År 2010 beslutade riksdagen om ett par förändringar i miljömålssystemet. Den största ändringen var att målen inte längre skulle ses som vägledande, utan mål som skulle uppnås. Samtidigt skrev man om vad som faktiskt

skulle uppnås inom en generation, eftersom man ansåg att miljö kvalitetsmålen med sina tidigare formuleringar inte var möjliga att nå. Förut hade målen handlat om ett faktiskt miljö tillstånd som skulle uppnås, men nu kom istället målen att handla om att *förutsättningarna* för ett visst miljö tillstånd ska *finnas på plats inom en generation* (Knaggård & Phil 2013).

1.3.1 Begränsad klimatpåverkan

Ett av de sexton miljö kvalitetsmålen som riksdagen har satt upp är *begränsad klimatpåverkan* med formuleringen:

”Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet skall uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås” (Prop. 1997/98:145).

Miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* förtydligas genom två preciseringar som också fastställts av riksdagen (Miljömål 2012a):

- 1) ”Den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.”
- 2) ”Sveriges klimatpolitik utformas så att den bidrar till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på nivån högst 400 miljondelar koldioxidekvivalenter (ppmv koldioxidekvivalenter)”.

För att tvågradersmålet ska vara möjligt att nås behöver de globala utsläppen av växthusgaser ha mer än halverats fram till 2050 och vara nära noll år 2100. Riksdagens vision är att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2050 (Miljömål 2015).

I arbetet med miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* bedöms gatu- och trafikfrågor vara viktiga. Wendle et al efterfrågar i en rapport från 2011 ett transportsystem och samhällsplanering på lokal och regional nivå som bidrar till att ”minska bilberoendet och utveckla alternativ som är mer yteffektiva, ger bättre tillgänglighet, i högre grad bidrar till attraktiva städer och samtidigt minskar transporternas klimatpåverkan”. Vidare menar de att planeringen måste utgå från att det är *tillgängligheten* som ska öka, inte mobiliteten. Transportefterfrågan och bilberoendet måste minska för att ett hållbart transportsystem ska kunna uppnås. Tekniska lösningar enbart är inte tillräckliga. Istället talar de om ”väl avvägd åtgärds mix”, som handlar om beteendeförändringar (mobility management), ekonomiska styrmedel, regleringar, fysisk planering och ny teknik (Wendle et al 2011).

1.3.2 Miljö kvalitetsmålets genomslag i kommuner

I en intervju- och enkätundersökning genomförd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) år 2011-2012 bedöms miljömålen vara ett viktigt verktyg i kommunernas arbete för att nå en hållbar utveckling (SKL 2012). Dessutom beskrivs kommuner som mycket viktiga för att uppnå miljö kvalitetsmålen (Miljömål 2012b). Många av miljöfrågorna är globala men åtgärderna har alltid en lokal dimension. Kommunerna anses ha viktiga roller för att nå miljö kvalitetsmålen då de ofta är huvudmän för avfallshantering, vatten och avlopp, energiförsörjning, kollektivtrafik, utbildning samt vård och omsorg. Undersökningen visar också att miljömålen har fått allt större genomslag sedan deras tidigare undersökning från 2006. Enligt SKL:s bedömning finns ett stort engagemang i miljö målsarbetet från kommunernas sida. Fler än nio av tio kommuner har antingen antagit egna mål, ställt sig bakom de nationella miljö kvalitetsmålen eller är på gång att sätta upp egna mål. 60 % av Sveriges kommuner har antagit egna miljö mål som utgår från de regionala eller nationella målen. Miljö målen används inom en rad olika verksamhetsområden inom kommuner, bland annat i den översiktliga planeringen (SKL 2012).

2 Metod

Denna studie är genomförd i två delar. Första delen utgörs av en litteraturstudie där relevant lagstiftning ses över och styrande dokument från kommunerna Lund och Malmö studeras. I plan- och bygglagen (PBL, SFS 2010:900) redogörs för kommunernas roll vid fysisk planering.

Genom att studera översiktsplaner, strategiska dokument och olika åtgärdsprogram som kommuner tagit fram, ges en bild av hur kommunerna ställer sig till sin klimatpåverkan och hur deras arbete för att minimera den ser ut. Dessa dokument är politiskt antagna och kan sägas fungera som en vägvisare för vad kommunens arbete ska leda till. I dessa anges även politiskt uppsatta miljömål som kommunerna ska arbeta för att uppnå. De kommunala dokument som ligger till grund för resultaten i denna studie är följande: *LundaEko II, Översiktsplan för Lunds kommun (2010), Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020* samt *Översiktsplan för Malmö (2014)*.

I inledningen av arbetet används tidigare forskningsresultat för att beskriva miljömålssystemets funktion och kommunernas betydelse och engagemang i att ingå i det nationella miljömålsarbetet.

Den andra delen av studien består av två samtalsintervjuer som utfördes var för sig, med trafik- och miljösamordnare Anders Söderberg på tekniska förvaltningen i Lunds kommun, samt Peter Håkansson, trafikstrateg på gatukontoret i Malmö stad. Intervjupersonerna valdes ut då de genom sitt jobb har kunskap om hur miljöarbetet i deras kommuner går till samt har insikt i hur gatu- och trafikfrågor är kopplade till klimatpåverkan. Syftet med intervjuerna har varit att dels få fram informativa svar angående hur Lund och Malmö jobbar med miljö kvalitetsmålet *begränsad*

klimatpåverkan i gatu- och trafiksammanhang, och dels undersöka hur intervjupersonerna upplever deras kommuners roll och ansvarsdel i miljömålssystemet. Inför intervjuerna skickades underlagsfrågor ut till intervjupersonerna för att förtydliga syftet med studien och ange ramarna för samtalet. I övrigt hölls samtalen under relativt fria former. Mer säkra och konkreta svar hade förmodligen kunnat erhållits ifall frågorna varit mer preciserade, men intervjupersonernas egna tankar hade troligtvis då inte trätt fram lika tydligt vilket jag ser som värdefullt för studien. Samtalen spelades in, transkriberades och de mest intressanta svaren sammanfattades slutligen under olika frågor som ansågs relevanta för studiens syfte.

Anledningen till att Lund och Malmö har valts ut är att de själva utger sig för att vara kommuner med höga ambitioner på miljöområdet, samt att de anses ligga långt fram i sitt miljöarbete enligt *Miljöaktuells* lista över miljörankade kommuner (Miljöaktuellt 2014). Urvalet är inte tänkt att vara representativt för miljöarbetet i andra kommuner utan fungerar snarare som två studieobjekt för hur kommuner *kan* arbeta med att ta hänsyn till *begränsad klimatpåverkan* då planering av gator och trafik sker. Genom att välja ut kommuner som bör vara ”bra” på miljöhänsyn är förhoppningen att kunna hitta positiva exempel på hur miljömålen kan integreras i planeringen av gator och trafik. Det väntades också bidra till en mer konstruktiv dialog.

3 Resultat

3.1 Resultat från litteraturstudie

3.1.1 Förutsättningar och lagkrav

Som både SKL:s undersökning (2012) och Knaggård och Phil (2013) pekar på sitter kommunerna på en viktig beslutandekompetens som gör att de får en betydande roll i det svenska miljömålssystemet. Samtidigt saknar de tillgång till vissa styrmedel som kan ha en betydande effekt på i vilken mån en kommun lyckas arbeta med *begränsad klimatpåverkan*.

Plan- och bygglagen

Fysisk planering ses som ett viktigt strategiskt miljöpolitiskt instrument för kommuner och regleras främst i Plan och bygglagen (Michanek & Zetterberg 2012). Makten är starkt decentraliserad. Enligt Plan- och bygglagen (PBL, kap. 1, 7§) är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Vid planläggning ska miljö kvalitetsnormer följas (PBL, kap. 2, 10§). Två styrmedel som kommuner använder sig av för att styra den fysiska planeringen är översiktsplaner och detaljplaner. En väsentlig skillnad mellan dessa två dokument är att översiktsplaner saknar rättsverkan och alltså endast är vägledande, medan detaljplaner är juridiskt bindande. Vidare omfattar översiktsplaner oftast betydligt större områden (dock inom en och samma kommun) än detaljplaner och är utformade att gälla över en längre period (Michanek & Zetterberg 2012).

Enligt PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. (PBL, kap. 3, 1§) I denna ska inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön anges (PBL, kap. 3, 2§). Konsekvenserna av översiktsplanen ska tydligt framgå av planförslaget (PBL, kap. 3, 6§). I planen ska det även framgå hur hänsyn tagits till

relevanta regionala och nationella mål som rör hållbar utveckling (Michanek & Zetterberg 2012).

Begränsningar för kommuner (verktyg som ligger utanför kommuners beslutskompetens)

Kommuners möjlighet att fatta beslut är begränsad, till exempel när det gäller koldioxidbeskattning, miljöbilspremier och andra ekonomiska stödformer samt möjligheter att ställa särkrav på energiprestanda i ny bebyggelse (Lunds Kommun 2014).

3.1.2 Hur arbetar Lund och Malmö med miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan i gatu- och trafikfrågor?

1) Lund:

LundaEko II

I *LundaEko II - Lunds kommuns program för ekologiskt hållbar utveckling 2014-2020* anges vad som ska prioriteras i miljöarbetet inom Lunds kommun och bygger på de nationella miljökvalitetsmålen. Med miljökvalitetsmålen som utgångspunkt anges åtta prioriterade arbetsområden varav ett är *Minskad klimatpåverkan*. I detta formuleras följande mål för Lunds kommun: ”Utsläppen av växthusgaser i Lunds kommun ska minska med minst 50 procent till 2020 jämfört med 1990 och vara nära noll 2050”. Målet är antaget av kommunfullmäktige i Lund och ansvaret är fördelat på olika nämnder och styrelser (Lunds kommun 2014a).

Det ser för närvarande ljust ut att nå målet för 2020. I Lunds *Klimatmålsprövning* från 2014 slås det fast att om de redan beslutade åtgärder genomförs så kommer växthusgasutsläppen ha minskat med 45 % år 2020 (Lunds kommun 2014b). För att nå Lunds klimatmål om att ha en utsläppsnivå på nära noll år 2050 behövs dock ytterligare åtgärder vidtas. Det konstateras att transportsektorn är särskilt avgörande för huruvida målet till 2050 ska kunna nås eller ej, och nyckelområden som pekas ut är bilsnål samhällsplanering, mobility management, elektrifiering,

biodrivmedel som biogas och effektiva godstransporter (Lunds kommun 2014a).

Lunds översiktsplan 2010 (med fokus på klimatpåverkan samt gator och trafik)

Översiktsplanen är ett av de viktigaste strategiska dokument som kommunen har. Den pekar ut riktningen för den framtida bebyggelseutvecklingen, infrastruktursatsningar och skydd av värdefulla områden. Dokumentet är vägledande och handlar om frågor som tar lång tid att förverkliga och har därför ett långt tidsperspektiv på en 20 års- respektive 40 årsperiod. Lunds översiktsplan är en revidering sedan den förra översiktsplanen från 1998 (Lunds kommun 2010).

Enligt de direktiv som getts från kommunfullmäktige ska översiktsplanen ”bidra till att samordna mål för social, ekonomisk, ekologisk och kulturell hållbar utveckling”. Den ekologiska aspekten i begreppet hållbar utveckling har i planen en särställning: ”den ekologiska dimensionen utgör ramverket och den nödvändiga förutsättningen för all annan utveckling” (Lunds kommun 2010).

Översiktsplanen är tänkt att utveckla Lund mot en ”klimatneutral kommun” och ska medverka till att Lund minskar sina koldioxidutsläpp med 85% fram till 2050. Åtgärder för detta, kopplat till gatu- och trafikfrågor, är bland annat utbyggnad av cykelvägar och kollektivtrafik, användning av ny teknik, men även mer förebyggande åtgärder för att minska pendlingen såsom att i första hand förtäta de områden i Lund som är mindre bilberoende. Även satsningar på spårburen trafik i form av utbyggd järnväg och en spårväg längs med Lundalänken planeras. Den övergripande strategin för Lunds kommun är att i den första 20-årsperioden prioritera utbyggnation i de delar av kommunen som har tillgång till högvärdig kollektivtrafik, dagligvarubutiker och cykelavstånd till Lunds centrum samt sjukhus- och universitetsområde. I nästa 20-årsperiod riktar översiktsplanen in sig på de områden som inte har fullt lika bra tillgång till kollektivtrafik (Lunds kommun 2010).

Enligt konsekvensbedömningen av översiktsplanen 2010 bedöms klimatutsläpp från trafiken medföra negativ klimatpåverkan i högre grad än vad det hade gjorts i fall Lund fortsatte med den gamla planen (det så kallade nollalternativet). Detta förklaras huvudsakligen av att den nya översiktsplanen planerar för fler nybyggda bostäder än den gamla planen, vilket väntas medföra mer biltrafik (Lunds kommun 2010).

2) Malmö:

Miljöprogram för Malmö Stad 2009-2020

I *Miljöprogram för Malmö Stad 2009-2020* antagen av Malmö kommunfullmäktige 2009 presenteras fyra övergripande miljömål. Ett av de fyra målen är *Sveriges klimatsmartaste stad* som innebär att Malmö stads egen organisation år 2020 ska vara klimatneutral och att hela Malmö år 2030 ska försörjas till 100 % av förnybar energi. Delmål för miljömålet handlar bland annat om minskade utsläpp och omställningar av resvanor och transporter. Växthusgasutsläppen i Malmö ska minska med minst 40 % till 2020 jämfört med 1990 års utsläppsnivåer och ”en kraftfull utveckling av spårburen och annan eldriven (grön el) kollektivtrafik och ett utbyggt cykelvägnät ska tillsammans skapa nya förutsättningar för resande lokalt och regionalt” (Malmö stad 2009).

I miljöprogrammet klargörs att ”hela Malmö stads organisation har ett gemensamt ansvar för att de mål och intentioner som ställs upp i miljöprogrammet blir verklighet”. Varje övergripande mål som anges i programmet ska av varje nämnd och styrelse brytas ned till mindre mål och åtgärder som är ”anpassade till respektive ansvarsområde samt arbeta in dessa i sina verksamhetsplaner” (Malmö stad 2009).

Det första delmålet om att minska utsläppen bedöms i dagslägen som ”svårt att uppnå”. Sedan 1990 har utsläppen av koldioxid ökat något. Vad gäller målet med att ställa om resvanor och transporter ser utvecklingen mer spretig ut. Körsträcka per invånare och bil har legat på en relativt stabil nivå sedan man började mäta år 1999. De två senaste redovisade åren (2012 och 2013) ligger under värdet i mätperiodens början. Samtidigt

ser man att antalet personbilar per invånare ökar (Miljöförvaltningen Malmö stad 2012).

Malmö översiktsplan 2014 (med fokus på klimatpåverkan samt gator och trafik)

Det övergripande målet för Malmö översiktsplan 2014 är att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar stad. Dessa tre hållbarhetsaspekter är ömsesidigt beroende av varandra och inget av målen kan uppnås utan att de andra också uppnås. Bland målen ingår också bland annat att transporter och resvanor, lokalt och regionalt ska ställas om till ett ur miljösynpunkt bättre resande (Malmö stad 2014).

En av de prioriterade inriktningarna för Malmö stad som anges i översiktsplanen är att bygga en ”tät, nära, grön och funktionsblandad stad”. Detta innebär att Malmö ska växa inåt och förtätas. Tanken är att denna strategi ska leda till att bilberoendet minskar och att fler människor istället ska välja att gå, cykla eller åka kollektivt. Genom trafikplanering ska fotgängare, cyklister och kollektivresenärer prioriteras så att en ”god tillgänglighet på ett yteffektivt, energieffektivt och mindre miljöbelastande sätt” uppnås (Malmö stad 2014).

Enligt den bedömning av översiktsplanens miljökonsekvenser som görs i översiktsplanen för Malmö innebär den nya planen inga avgörande skillnader i förhållande till den gamla översiktsplanen (det så kallade nollalternativet). Miljökonsekvenserna väntas i stort sett bli de samma. Den enda betydande miljöaspekten som översiktsplanen eventuellt kan väntas medföra är negativa effekter i form av buller och försämrad luftkvalité till följd av att staden byggs tätare. Å andra sidan bedöms översiktsplanen i högre grad bidra till en utveckling som kan minska bilberoendet i staden (Malmö stad 2014).

3.3 Resultat från intervjustudie

1) Kommunernas ansvar, betydelse och roll för att uppnå miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* vid gatu- och trafikplanering

Lund

Enligt Anders Söderberg har Lunds Kommun ett ansvar för att arbeta med *begränsad klimatpåverkan* när gator och trafik planeras. Vad gäller förvaltningens ansvar förtydligar han att det i huvudsak är stadsbyggnadskontoret som *planerar* gator och trafik. Sektorsansvaret för tekniska förvaltningen är det kommunala gatunätet och de parkeringar som ligger på allmän platsmark. Han menar att tekniska förvaltningens ansvar med avseende på *begränsad klimatpåverkan* är att styra över hur enkelt det är att köra bil i Lund. ”Om det är väldigt enkelt att köra bil i Lund och lätt att hitta parkeringsplatser, så är det väldigt många som kommer att köra bil och parkera i Lund” säger Söderberg. Han menar att många upplever det som besvärligt att köra bil i Lund och att det inte finns gott om parkeringsplatser, vilket han ser som ett lyckat resultat: ”Då måste jag ju säga att vi har lyckats med vårt arbete, det vill säga ’Välkommen till Lund, här går vi, cyklar och åker kollektivt. Måste du absolut köra bilen så kan du göra det men det är lite krångligt och det är lite svårt och du bör veta vart du ska och veta att du har en parkeringsplats dit du kommer’”.

Ansvar för att arbeta med *begränsad klimatpåverkan*, menar Söderberg, kommer från Lunds befolkning som har god insikt i klimatpåverkan. Kommunpolitikerna i Lund har därför kunnat sätta upp ambitiösa miljömål och tjänstemännen tar sitt ansvar vad gäller att förverkliga politikernas visioner. Söderberg ser också att medborgarna i Lund åtminstone delvis tar sitt ansvar för att minska sin klimatpåverkan men menar att ett ansvarstagande saknas hos de som är verksamma i Lund men bor i en annan kommun.

Kommunen har betydelse för att miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* ska kunna nås på två sätt. Dels genom att arbeta med sin

egen organisation och sin egen klimatpåverkan, men också genom att vara en aktör på marknaden och på så sätt ha möjlighet att påverka hur andras förutsättningar att arbeta med miljömålet ser ut.

För att kunna påverka de andra aktörerna i Lund såsom universitetet, sjukhuset och företagen måste kommunen jobba med sin egen personal. Söderberg anger Lunds kommunhus Kristallen som ett gott exempel där 500 personer jobbar men inte har en enda parkeringsplats. Söderberg påpekar även att stadsbyggnadskontoret har en mycket viktig roll i det hela eftersom de planerar det långsiktiga.

Malmö

Peter Håkansson, trafikstrateg på Malmö stads gatukontor, menar att gatukontoret helt klart har ett ansvar för att *begränsad klimatpåverkan* integreras i planeringen av gator och trafik. Han påpekar dessutom att det gäller för alla förvaltningar som är inblandade när gator planeras i staden. Andra miljö kvalitetsmål som Håkansson nämner som särskilt viktiga att ta hänsyn till i gatuplaneringen är *frisk luft* och *god bebyggd miljö*.

Ansvar kommer enligt Håkansson dels genom det nationella miljö kvalitetsmålen, men också genom olika åtgärdsprogram och planer för Malmö stad. ”Genom olika åtgärdsprogram och planer bryts målen ned för vad som ska göras i Malmö stad. När de stora strategiska programmen tas fram sker det ett samarbete mellan olika förvaltningar och då sitter representanter från gatukontoret som jobbar med trafikfrågor med. Sedan har vi på gatukontoret ett trafik- miljöprogram där vi ytterligare konkretiserat vad det innebär utifrån ett trafikperspektiv”.

Kommunens arbete med att begränsa klimatpåverkan från trafiken i Malmö börjar med att begränsa behovet av att resa. I detta arbete är stadsbyggnadskontoret särskilt viktiga genom att ta sig an uppgiften att ”bygga en mer tät, nära och funktionsblandad stad så att behovet av att resa minskar”. Gatukontorets funktion är att ”få folk att resa på ett mer hållbart sätt, alltså resa till fots och med cykel och kollektivtrafik, och i nästa steg

handlar det om att se till att den trafiken som det finns ett behov av görs på ett så energieffektivt sätt som möjligt och med hållbarare bränslen”.

Enligt Håkansson har Malmö betydelse för *begränsad klimatpåverkan* då Malmö är en stad som många pendlar till och från. Malmös klimatpåverkan från trafiken kan därför också ses ur en regional kontext och Håkansson tycker att det bör tas ett tydligare ansvar för resandet mellan olika kommuner. ”Här tror jag Sverige har sin stora utmaning. I Europa jobbar man mycket mer regionalt när man tar fram trafikplaner. Det borde tas ett tydligare ansvar för det, mellan det kommunala resandet”. Malmö har sedan något år tillbaka en antagen bild för pendlandet med avseende på färdmedelsfördelningen. ”Idag ligger inpendlingen med bil på 62 % och 2030 ska den vara på 50 %, och det går i rätt riktning. Det är ett sätt för en storstad i Sverige att vara en förebild”. Håkansson nämner den ”trafik- och mobilitetsplan för Malmö stad” för vilken han är projektledare och som är på väg att antas. Den har nyligen varit ute på en remissrunda och den diskuteras då med andra kommuner.

Den viktigaste rollen gatukontoret har som förvaltning inom kommunen är, enligt Håkansson, att visa på hur vi kan jobba med *begränsad klimatpåverkan* utifrån ett trafikperspektiv. Gatukontoret väghåller och är ansvariga för att folk kan ta sig till sitt arbete men det är också viktigt att våga prioritera, menar Håkansson. ”Det vi gör på gatukontoret syns ju väldigt tydligt ute på stan och det är viktigt att vi visar vad vi vill. Det handlar om trovärdighet. Om Malmö säger att vi ska vara en grön stad då måste vi ju leva upp till det och satsa därefter”.

2) Hur arbetar förvaltningarna med *begränsad klimatpåverkan* i gatu- och trafiksammanhang?

Lund

Tekniska förvaltningen i Lund använder sig av *restidskvoter* för att prioritera gång-, cykel- och kollektivtrafiken i Lund. Restidskvoter är ett jämförande mått på hur snabbt det går att ta sig fram med olika transportmedel. I centrum av Lund ligger restidskvoten för bil och cykel på

1:1, vilket betyder att det i centrum går lika fort att cykla som att köra bil. Bussen i de centrala delarna av Lund tar dubbelt så lång tid med en restidskvot på 1:2 i förhållande till cykel och bil.

Att förbättra restidskvoten för gång och cykel samtidigt som den försämras för bilar är ett sätt för kommunen att minska biltrafiken. Olika verktyg för detta som Söderberg nämner är att reglera trafiken genom att sänka hastigheter, prioritera bussar vid trafiksignaler eller låta bussen köra genom ett visst område medan bilisterna får ta en väg runt. Vad gäller utformandet av vägar och parkeringsplatser på allmän mark kan de på tekniska förvaltningen exempelvis påverka ifall en väg ska vara enfilig eller tvåfilig, hur mycket parkering ska kosta och hur tillgängligheten till dessa ska se ut. En del av arbetet handlar också om att omvandla nuvarande parkeringsplatser till cykelparkeringar, handikapparkeringar eller boendeparkeringar. ”Vi arbetar systematiskt för att minska antalet parkeringsplatser på det kommunala vägnätet i syfte att minska antalet bilar som kör där”. Allteftersom antalet parkeringsplatser minskar blir det hela tiden längre för de som pendlar in till Lund att gå för att komma in sista biten till centrala Lund. Söderberg påpekar att de samtidigt måste arbeta för att underlätta för gång- cykel- och kollektivtrafiken så att alternativen finns.

Malmö

Den övergripande strategin enligt Håkansson för att integrera miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* i trafikfrågorna är att försöka öka andelen gång-, cykel och kollektivtrafik och minska andelen biltrafik. ”Vi försöker utgå mycket ifrån att ändra färdmedelsandelen, alltså hur folk reser. Och det kan man ju göra på två sätt, om man hårdrar det. Dels kan man bygga infrastruktur som stöttar våra mål, alltså bygga cykelbanor och bygga god kollektivtrafik och möjligheter att gå i staden. Och helst då också omdisponera ytor så man tar från biltrafiken som ska minska och ger till kollektivtrafiken och cykeltrafiken som ska öka”. Håkansson tar Malmöexpressen som ett exempel på en satsning i Malmö där en omprioritering av ytor har gjorts till kollektivtrafikens fördel.

Malmö stad arbetar också med så kallat *mobility management*. ”Det handlar om att påverka människor, att informera om vad det finns för möjligheter och försöka påverka de att göra rätt val”.

Kommunen jobbar strategiskt med att bygga en tätare och mer funktionsblandad stad för att andelen gång- och cykeltrafik ska öka. Stadsbyggnadskontoret är ansvariga för kommunens parkeringsnorm vid nyexploatering. ”Där finns en tydlig koppling till ett ändrat resebeteende och minska parkeringsplatserna och premiera lägre parkeringsnormer”. Parkeringsplatser på allmän platsmark faller under gatukontorets ansvar och de jobbar bland annat med boendeparkeringar. ”Boendeparkeringar är ett enkelt, effektivt och billigt sätt att sätta pris på parkering. Det är också väldigt effektivt då pendlarna försvinner eller flyttas till andra ställen. Vi har börjat jobba i centrum och sedan har vi jobbat utåt. Snart blir det inte längre lönt att sätta bilen långt ifrån och gå in”.

Håkansson påpekar att det även finns sociala aspekter i trafikfrågan då det handlar om att möjliggöra för fler att röra sig i staden. Det handlar om att ”göra så att människor i Malmö har tillgång till sin stad även om du är man eller kvinna, rik eller fattig, gammal eller ung”.

3) Vilka intressekonflikter finns och hur hanteras de?

Lund

Den största intressekonflikten med att integrera *begränsad klimatpåverkan* i trafiken som Söderberg upplever är att Lunds kommun vill fortsätta växa befolkningsmässigt samtidigt som de försöker få ner bilkörandet. ”Att samtidigt vilja ha fler kommuninvånare som ska kunna bo hur de vill, det vill säga i villamattor är inte en lösbar ekvation med att man ska minska transportbehovet”.

Kommunen försöker hantera detta genom att först och främst förtäta i staden och därefter, för de som vill bo i villa, låta byarna växa men samtidigt bygga med viss täthet och satsa på de byarna som redan har god kollektivtrafik och gång- och cykelbanor.

Malmö

Det kan finnas intressekonflikter mellan olika miljöfrågor. Malmö vill gärna bygga tätt för att gynna gång-, cykel- och kollektivtrafiken samtidigt som det finns miljö kvalitetsnormer att ta hänsyn till. ”Bygger man en tät stad med täta fasader så kan det bli svårt att klara bullervärden och luftkvalitetsvärden. Det är den praktiska verkligheten man sitter i: att fundera på hur man både lokalt och totalt, kortsiktigt och långsiktigt kan få ihop en juste lösning”.

Befolkningstillväxten är svår att påverka, menar Håkansson. ”Vi försöker vända det till att ett växande Malmö och förändrade resvanor går hand i hand”. Han påpekar också att urbanisering kan ha positiva effekter på energianvändning per person lokalt, även om det finns vissa motsägelser då en stadsbo kanske till exempel konsumerar mer. Då antalet arbetsplatser växer i Malmö är det dessutom viktigt att Malmö jobbar för att skapa en attraktiv stad så att fler av de som får jobb i Malmö också väljer att bosätta sig där. Det får betydelse för hur stor inpendlingen med bil blir.

4) Drar kommunen åt samma håll med sitt miljöarbete?

Lund

Enligt Söderberg drar Lunds kommun åt samma håll när det gäller att integrera klimatmålet i trafiken, men påpekar att det ständiga tillväxtmålet drar åt ett annat håll. ”I stort sett drar vi åt samma håll i Lunds kommun, både politiker och tjänstemän. Politiker från olika falanger också”. Söderberg menar att tjänstemännen inom Lunds kommun är överens om i vilken riktning Lund ska gå, även om det hade kunnat göras mer inom vissa områden. ”Jag tror alla känner till LundaEko och LundaMaTs och någonstans tror jag, i alla fall vi som jobbar inom tekniska förvaltningen och stadsbyggnadskontoret är väl medvetna om det. Skolorna hade jag väl kunnat önska jobbade lite mer med de här frågorna. Vård och omsorg, ja de gör sitt men de har en hel del persontransporter inom tjänsten”.

Däremot finns det andra myndigheter ovanför den kommunala nivån som är verksamma i Lund men inte drar åt samma håll. ”Trafikverket och Lunds kommun jobbar inte efter samma principer, inte alls. Trafikverkets

princip är att göra det så enkelt och snabbt som möjligt för folk att ta sig från punkt A till punkt B”. Ett annat exempel Söderberg tar upp där en myndighet inte följer Lunds kommuns principer är Universitetsområdet, Lunds Tekniska Högskola. ”LTH har ett eget parkeringsbolag som tillhandahåller parkering för pedagogisk personal, forskare och studenter till ett extremt rabatterat pris, och det är ju att *inte* jobba med *begränsad klimatpåverkan*. Lunds Universitet och LTH är statliga myndigheter som också måste jobba enligt de sexton miljö kvalitetsmålen”.

Malmö

Håkansson tycker att gatukontorets miljöarbete sker i harmoni med övriga delar av kommunen. Samtidigt menar han att det kan uppstå svårigheter när till exempel exploitörer från näringslivet vill etablera en verksamhet i Malmö som kan väntas medföra negativ miljöpåverkan. Han tar ett exempel: ”När Ikea kommer och säger att de vill etablera sig, exempelvis i södra Malmö där det idag inte är jätteenkelt att resa hållbart till och från. Det är svårt. Det handlar hela tiden om att fler malmöbor måste komma i arbete för den sociala och ekonomiska hållbarheten. Men det är ju en politisk fråga”.

5) Vilka begränsningar finns med att ta hänsyn till miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* i gatu- och trafiksammanhang?

Lund

En svårighet med att integrera *begränsad klimatpåverkan* i trafikfrågorna är att komma åt de som verkar i Lund men bor i en annan kommun. En av Söderbergs medarbetare jobbar speciellt mycket med företagen i Lund. På så vis kan de nå ut till de anställda och deras resvanor men det går inte att jobba med exempelvis staffanstorpsborna på samma sätt som det går med de som bor i Lunds kommun. ”Som kommunal tjänsteman i Lunds kommun är det väldigt svårt att åka till Staffanstorp och börja påverka staffanstorpsborna där. Då måste jag påverka dem via företagen som de jobbar på här i Lund och därför har jag en medarbetare som bara jobbar med företagen här i Lund”. För att kunna nå ut med information till folk som bor utanför Lunds kommun om hållbara transporter, vinsterna av att

gå och resa kollektivt eller starta en cykelpendlarkampanj mellan Lund och en grannkommun måste ett samarbete mellan olika kommuner uppnås. ”Men då hänger det helt och hållet på att min kollega i den andra kommunen köper mitt resonemang och vill vara med och betala”.

Det finns även vissa svårigheter att jobba med de som bor utanför Lunds stad i de orter som tillhör Lunds kommun. Söderberg tar Stångby som ett exempel. ”Min enhet jobbar nu stenhårt med att påverka stångbyborna: att använda bussen, tåget, cykelbanan. Men det är fortfarande till slut individens val, vad den kommer att välja”. Främst gäller begränsningarna kommunens möjligheter att skapa bättre förutsättningar för de som bor ute på orterna att kunna resa in till staden på ett hållbart sätt och att prioritera cykelvägar och kollektivtrafiken på dessa sträckor. ”Vi kan inte begränsa bilflödet från Stångby av den anledningen att huvudgatan som går ut från Stångby är trafikverkets väg... Vi råder ju inte heller över Skånetrafiken, hur mycket kollektivtrafik de bestämmer sig för att trafikera Stångby med. Men turtätheten bestäms numera helt och hållet av hur många som reser och för Stångby har vi inte sett någon resandeökning på kollektivtrafiken, varken på tågen eller på bussarna”.

Söderberg nämner också tillgången på pengar som en begränsning för att integrera *begränsad klimatpåverkan* i trafikfrågorna. När jag frågar honom om han tycker Skånetrafikens prissättning på kollektivtrafiken, som ju ligger utan för Lunds kommuns beslutskompetens, utgör ett hinder för att minska bilresandet svarar han att hindret snarare ligger i bilistens sätt att resonera kring kostnader. Enligt Söderberg vinner kollektivtrafiken vid en jämföring av utgifter i alla lägen. Han menar att den som väljer bilen framför kollektivtrafiken ofta inte ser till de totala utgifterna för en bil (inköp, skatt, parkeringsavgift m.m.), utan ser till den enskilda resan. Man vill försvara sitt val av bilen som egentligen kanske inte är det mest ekonomiska eller miljövänliga.

Malmö

Enligt Håkansson är det mycket svårt att beskriva vad olika strategier egentligen kommer ge för resultat i minskade koldioxidutsläpp. Det är många andra faktorer som spelar in på resultatet såsom nationella och

internationella ekonomiska trender, skatter och andra regleringar som kommunen inte rår över. ”Det är mycket svårt att beskriva kvantifierade mål kopplat till åtgärder. Ibland får vi frågor om vad en viss satsning har för inverkan på klimatmålet och det är mycket svårt att säga. Man måste se det utifrån hela stadens satsningar: går det i rätt riktning och hur snabbt går det?”.

Att få till ett bra samarbete mellan kommuner som möjliggör ett hållbart resependlande ser Håkansson som en av de största utmaningarna. ”Det handlar om samarbetet över kommungränser för att skapa möjligheter för hållbart resande fastän du bor i Svedala och jobbar i Malmö”.

4 Diskussion

Både Lund och Malmö har med det nationella miljömålet *begränsad klimatpåverkan* som utgångspunkt tagit fram egna mål för kommunerna som ligger i linje med de nationellt satta målen. På så vis har båda kommuner indirekt åtagit sig ett ansvar för att arbeta med *begränsad klimatpåverkan* då de jobbar med gatu- och trafikfrågor. Detta framgår av de översiktsplaner och miljöprogram som är politiskt antagna av Lunds kommun och Malmö stad. Dessutom anser både Anders Söderberg på tekniska förvaltningen i Lund och Peter Håkansson på gatukontoret i Malmö stad att deras kommuner har ett ansvar för att jobba med *begränsad klimatpåverkan*. De menar båda två att ansvaret kommer från kommunernas egna politiskt uppsatta klimatmål. Klimatmålen är satta med miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* som utgångspunkt och är inarbetade i både översiktsplaner och trafikstrategiska dokument. På så vis kan man se det som att Lund och Malmö på eget initiativ skapat ett ansvar för att indirekt arbeta med *begränsad klimatpåverkan*. Vidare betyder det att kommunens roll i miljömålssystemet kan variera beroende på vilket ansvar de själva väljer att ta. Detta ger upphov till frågan om vad det får för konsekvenser för huruvida *begränsad klimatpåverkan* kommer att kunna uppnås. Även om SKL:s enkätundersökning visar på ett ökat intresse från kommuner att arbeta med miljömålen finns det ingen garanti för att alla kommuner kommer ta sitt ansvar.

Drivkraften till att arbeta med miljömålen kommer inte från någon eldsjäl på kommunen, enligt Söderberg och Håkansson utan snarare från flera håll samtidigt inom kommunen samt från befolkningen. Då målen är politiskt satta är det troligtvis nästintill ett krav att kommuninvånarna är tillräckligt kunniga och miljömedvetna för att det ska finnas folkligt stöd för ambitiösa mål. På så vis kan Lund och Malmö nog sägas ha ett försprång framför andra kommuner. Dessutom har Lund, enligt Söderberg en tradition av att jobba med miljöfrågor som sträcker sig tillbaka historiskt.

Med tanke på att Lund och Malmö är högt rankade på miljöområdet är kommunerna förmodligen inte representativa för att se hur kommuner arbetar för att ta hänsyn till *begränsad klimatpåverkan* vid gatu- och trafikfrågor. Var landets kommuner väljer att lägga ribban för sitt miljömålsarbete beror förmodligen helt enkelt en hel del på vilka förutsättningar de har för att jobba med frågorna.

Kommunens roll i arbetet med att uppnå *begränsad klimatpåverkan*, med avseende på gatu- och trafikfrågor består till stor del i att minska behovet av att resa och minska biltrafiken. De tre viktigaste instrumenten kommunerna använder för att uppnå detta är: fysisk planering, trafikreglering och att jobba med beteendeförändringar. Av intervjuerna i både Lund och Malmö framgår det att första steget är att minska behovet av att resa, vilket eftersträvas i den fysiska planeringen, bland annat genom att förtäta och bygga en stad där invånarna har gång eller cykelavstånd till sina dagliga resmål. Sättet staden är uppbyggt på bestämmer förutsättningarna för hur väl resten av kommunens arbete med att minska biltrafiken lyckas. Både Söderberg och Håkansson påpekar att det i huvudsak är stadsbyggnadskontoret som ansvarar för den fysiska planeringen av gator och trafik. Gatukontorets roll är främst att förändra resebeteendet bland sina kommuninvånare och de som pendlar till kommunen. Detta gör de genom att reglera trafiken och gå ut med information.

Denna beskrivning av kommunernas sätt att arbeta med *begränsad klimatpåverkan* i gatu- och trafikfrågorna stämmer överens med det som anges i kommunernas översiktsplaner, miljöprogram och relaterade dokument. Den primära strategin för både Lund och Malmö är:

- 1) Bygga en tätare stad där behovet av att resa är mindre och resmålen ligger inom ett rimligt gång- eller cykelavstånd
- 2) Planera och reglera trafiken på ett sätt som i första hand gynnar gång-, cykel- och kollektivtrafik
- 3) Jobba med informativa styrmedel och beteendeförändringar bland de människor som verkar och bor i kommunen

När man studerar kommunernas sätt att hantera klimatfrågan utifrån ett gatu- och trafikperspektiv blir det rätt tydligt att dessa tre ”steg” hänger ihop. Den fysiska utformningen av kommunen påverkar behovet av transporter och de prioriteringar mellan olika trafikslag som görs i trafikregleringen avgör vilket färdmedel som blir det mest effektiva. Med hjälp av information görs medborgarna medvetna om vilka alternativ som finns samt vilka för- och nackdelarna med de olika transportvalen är. Därigenom höjs även legitimiteten för kommunens satsningar. För att detta ska fungera krävs att kommunerna samtidigt lyckas ”bygga bort” en del av transportbehovet. Dock kommer det alltid finnas människor som bor i mer bilberoende områden. Slutligen bör det påpekas att nyttan med att prioritera gång, cykel- och kollektivtrafik inte bara innebär fördelar för klimatet utan även kan gynna den sociala hållbarhetsaspekten. Som det nämns under både intervjuerna och i översiktsplanerna är en gång-, cykel och kollektivtrafikkvänlig stad tillgänglig för fler människor, oavsett social eller ekonomisk status.

För att kunna svara på om det finns ett glapp mellan miljömålsarbetet och den fysiska planeringen skulle man behöva gå in mer på djupet och undersöka vad den fysiska planeringen för med sig. För att se helheten måste även aspekter såsom uppvärmningsbehov av bostäder och ett konsumtionsmönster tas hänsyn till. Vad gäller Lunds och Malmös klimatmålsarbete och den fysiska planeringen ger översiktsplanerna ett intryck av att vara någorlunda väl samordnade. Detta upplever även intervjupersonerna från båda kommunerna. Enligt miljöbedömningen i Lunds senaste översiktsplan framgår det dock att växthusgasutsläppen från trafiken väntas bli större än vad de hade blivit om man hade fortsatt med den gamla översiktsplanen. Orsaken är att fler bostäder kommer byggas med den nya planen till följd av att Lund väntas växa. Därför är det inte helt rättvist att säga att den fysiska planeringen av trafiken inte är samordnad med klimatmålet. Dock kan man se att befolkningstillväxt och minskad klimatpåverkan står i konflikt med varandra.

Kommunernas roll är alltså viktig för att miljökvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* ska kunna uppnås, inte minst genom det kommunala planmonopolet som gör att de kan komma åt vissa delar av

miljöproblematiken som till exempel inte staten råder över. Samtidigt finns det faktorer som påverkar kommunernas förutsättningar att arbeta med *begränsad klimatpåverkan* som kommunerna har svårt att styra över. Exempel på detta är en del ekonomiska styrmedel såsom koldioxidskatt och trängselavgifter, men även hur trafikverket väljer att utforma sina vägar eller hur myndigheter på regional och statlig nivå väljer att utforma sin verksamhet i kommunen. För att en minskning av växthusgasutsläpp ska ske på olika sektorer inom kommunens gränser måste myndigheters arbete på olika nivåer dra åt samma håll. Kommunerna upplever det också som svårt att styra över inpendlingstrafiken från andra kommuner. För att komma runt dessa hinder i kommunens arbete måste klimatarbetet mellan olika politiska nivåer vara samordnade. En förbättring hade troligtvis kunnat ske i fall det från statligt håll skapades en tydligare ansvarsfördelning om vem som ska göra vad i det nationella miljömålsarbetet. Det kan också vara en idé att se över ifall kommuner borde förses med fler verkningsfulla styrmedel såsom befogenheten att ta ut trängselavgifter. Som det ser ut idag begränsas kommuner genom att de saknar beslutandekompens på vissa områden. Det uppstår även problem ifall två kommuner som ska samarbeta har olika ambitioner i klimatfrågan och väljer att ta olika mycket ansvar.

5 Slutsatser

Genom det kommunala planmonopolet har kommunerna en viktig och unik roll i Sveriges miljömålssystem då det gäller arbetet med att uppnå *begränsad klimatpåverkan*. I arbetet med den fysiska planeringen har kommunerna möjlighet att påverka vilka förutsättningar som finns för att minska växthusgasutsläppen från trafiken. Lund och Malmö arbetar vid fysisk planläggning aktivt med att förbättra förutsättningarna för att minska sin klimatpåverkan från trafiken, främst genom att förtäta staden vid nybyggnation och planera nya bostäder i områden med förutsättningar för en god kollektivtrafik. Samtidigt är det svårt att i alla lägen ta hänsyn till dessa aspekter, speciellt då båda städer växer och det finns en efterfrågan på att bo i villor. En utmaning för framtiden blir därför att klara av att minska biltrafiken samtidigt som staden växer.

Viktiga arbetsområden som kommuner kan arbeta med för att integrera *begränsad klimatpåverkan* i gatu- och trafikfrågor är: fysisk planering, trafikreglering och beteendeförändringar. I Lund och Malmö samordnas dessa tre arbetsområden genom översiktsplaner, egna miljöprogram och relaterade strategiska dokument.

Både Lund och Malmö har genom politiska beslut från kommunfullmäktige ett ansvar för att arbeta med *begränsad klimatpåverkan* och jobbar för att ta hänsyn till detta mål vid gatu- och trafikfrågor. Att ha tydligt formulerade mål och arbetsdokument som stöttar dessa ger ett stöd för att arbeta med *begränsad klimatpåverkan* i gatu- och trafikfrågor. Det är dock upp till varje enskild kommun att fatta ett sådant politiskt beslut och på så vis skapa ett ansvar. Om kommuner väljer att ta olika mycket ansvar kan detta utgöra ett hinder när kommuner försöker samarbeta med varandra. Kommuner är i klimatarbetet begränsade till att i första hand påverka sina egna kommuninvånare och

planera sin egen stads och gators utformning. Dessutom råder de inte över en del styrmedel som har betydelse för hur väl deras klimatarbete går. Därför krävs ett samarbete på regional nivå och samordnade mål och strategier så att ansvar fördelas och miljömålsarbetet blir mer enhetligt.

7 Tack

Jag vill rikta ett stort tack till Anders Söderberg på Lunds kommun och Peter Håkansson i Malmö stad som båda två tagit sig tid att ställa upp på intervju och besvarat mina frågor med stort engagemang. Jag vill också tacka min handledare Martijn van Praagh och grupphandledare Nina Reistad för konstruktiva synpunkter som har varit till stor hjälp under arbetets gång.

8 Referenser

Tryckta källor:

Knaggård, Å. och H. Pihl. 2013. ”Vad är målet med målet?”, I: M. Jiborn och A. Kander (red.), *Generationsmålet: Kontroverser kring klimat och konsumtion*, s. 165-196, Stockholm: Dialogos.

Michanek, G. och Zetterberg C. 2012. *Den svenska miljörätten*. Uppsala: Författarna och Iustus Förlag AB

Proposition 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*. Stockholm: Miljödepartementet.

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

Wendle, B. Pettersson, F. Ljungberg, C. och Bengt Holmberg 2011 ”Samhällsplanering förminskad transportefterfrågan”, i Khan, Hildingsson, Klintman (red.) (2011) *Vägval 2050: Styrningsutmaningar och förändringsstrategier för en omställning till ett kolsnålt samhälle*, s. 81-86. LETS-rapport.

Elektroniska källor:

Lunds kommun. 2014a. *LundaEko II - Lunds kommuns program för ekologiskt hållbar utveckling 2014-2020*

<http://www.lund.se/Global/Förvaltningar/Kommunkontoret/Miljöstrategiska/LundaEko2/LundaEko%20II%20antagen%20av%20KF%202014-05-23.pdf>

Hämtad den 2 april

Lunds kommun. 2014b. *Klimatmålsprövning 2014*. Lund: kommunkontoret
<http://www.lund.se/Global/Förvaltningar/Kommunkontoret/Nyheter/Klimatmålsprövning%202014.pdf>
Hämtad den 15 maj 2015

Lunds kommun. 2010. *Översiktsplan för Lunds kommun*
<http://www.lund.se/Global/Förvaltningar/Stadsbyggnadskontoret/ÖP2010/antagandehandling/ÖP%202010%20till%20webben%20avdelning%201.pdf>
Hämtad den 2 april

Malmö stad. 2009. *Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020*
<http://malmo.se/download/18.76105f1c125780a6228800031254/1383643803211/Miljöprogram+för+Malmö+stad+2009-2020.pdf>
Hämtad den 2 april 2015

Malmö stad. 2014. *Översiktsplan för Malmö - planstrategi*
http://malmo.se/download/18.5bb0a05f145db1bc43d6ac4/1401438553855/OP2012_planstrategi_antagen_140522.pdf
Hämtad den 2 april

Miljöaktuellt. 2014
<http://www.kommunranking.se/2014/Result>
Hämtad den 2 april 2015

Miljömål. 2015
<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Uppfoljning-utvardering/nas-miljokvalitetsmalen/>
Hämtad den 5 maj 2015

Miljömål. 2012a
<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/1-Begransad-klimatpaverkan/Preciseringar-av-Begransad-klimatpaverkan/>
Hämtad den 5 maj 2015

Miljömål. 2012b
<http://www.miljomal.se/Vem-gor-vad/>
Hämtad den 5 maj 2015

Miljöförvaltningen Malmö stad. 2012

<http://miljobarometern.malmo.se/miljomal/sveriges-klimatsmartaste-stad/minskade-utslapp/>

Hämtad den 14 maj

Naturvårdsverket. 2015

<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/>

Hämtad den 5 maj 2015

Naturvårdsverket. 2014a

<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/>

Hämtad den 5 maj 2015

Sveriges kommuner och landsting. 2012. *Lokala miljömål och nationellt stöd*

<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/lokala-miljomal-och-nationell-stod-resultat-av-skls-enkat-och-djupintervjuer-2011-och-2012.html>

Hämtad den 5 maj 2015

Trafikverket. 2014

<http://www.trafikverket.se/Privat/Miljo-och-halsa/Klimat/Transportsektorns-utslapp/>

Hämtad den 16 maj 2015

Intervjuer:

Lunds kommun. Trafik- och miljösamordnare på trafikmiljöenheten på gatu- och trafikkontoret, tekniska förvaltningen. Anders Söderberg
2015-04-29

Malmö stad. Trafikstrateg på gatu- och -trafikkontoret. Peter Håkansson
2015-05-08

