



Uppföljning av miljö- påverkan i stadspla- neringen Nr 6, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-129/2018

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelse
Exploateringsnämnden
Miljö- och hälsoskydds-
nämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Uppföljning av miljöpåverkan i stadsplaneringen

Revisorsgrupp 1 har den 16 oktober 2018 behandlat bifogad
revisionsrapport (nr 6/2018)

Det är viktigt att staden genomför systematiska uppföljningar för att kontrollera den faktiska miljöpåverkan som uppkommit efter att en plan eller ett program har genomförts. Dels för att kunna identifiera och åtgärda oförutsedda negativa effekter, men även för att dra lärdom inför kommande planering.

Vi har noterat att det fortfarande, trots våra tidigare påpekanden, inte sker en systematisk uppföljning av den betydande miljöpåverkan som de planer och program som miljöbedömts antas leda till. Granskningen visar även att miljöbedömningarna inte är enhetliga vad gäller format och innehåll, vilket vi anser påverkar förutsättningarna för en systematisk uppföljning av miljöpåverkan negativt. Slutligen kan vi konstatera att det ännu inte har klarlagts vilken nämnd som har uppföljningsansvaret.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 25 januari 2019.

På revisorernas vägnar

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Miljöbalken reglerar hur miljöaspekter ska integreras i stadens planer och program. En miljöbedömning ska göras ifall planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Som en del av miljöbedömningsprocessen ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Den ska förutsäga hur en plan eller ett program kan komma att påverka miljön, avseende t.ex. luft, vatten, människor, flora och fauna, om den genomförs. Vidare ska den beskriva hur den antagna påverkan ska följas upp. Uppföljningen är viktig ur flera aspekter. Dels för att kunna upptäcka och avhjälpa oförutsedd miljöpåverkan, t.ex. felaktiga antaganden i miljökonsekvensbeskrivningen. Ett annat viktigt syfte är att ge kunskap, vilket kan bidra till ökat lärande om miljöpåverkan i kommande planer och program. Det saknas idag tydliga nationella riktlinjer om hur uppföljningen ska genomföras för att nå upp till de lagstiftade kraven.

År 2015 granskade stadsrevisionen hur miljöfrågorna beaktas i stadens planprocess. Granskningen visade att miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är integrerade i planeringsprocessen och att det finns fungerande samarbete och dialog mellan berörda nämnder. Dock sker ingen systematisk uppföljning för att kontrollera den faktiska miljöpåverkan som uppkommit efter att en plan eller ett program har genomförts. Vidare är det inte fastställt vilken nämnd som hade ansvaret för denna uppföljning.

Stadsrevisionen har gjort en förnyad granskning av hur stadens lever upp till miljöbalkens krav om att integrera miljöaspekter i planeringsprocessen så att en hållbar utveckling främjas. Granskningen har genomförts med hjälp av konsult. Utifrån konsultens granskning vill revisionskontoret lyfta fram några områden som kommenteras nedan. I övrigt hänvisas till konsultens rapport.

Den sammanfattande bedömningen är att staden delvis lever upp till kraven i miljöbalken, och baseras på att stadens uppföljningsarbete och ansvarsfördelning kring miljöbedömningarna fortfarande behöver utvecklas.

Granskningen visar att det idag inte sker någon systematisk uppföljning med syfte att utreda den miljöpåverkan som beskrivs i miljöbedömningarna. Övergripande uppföljningar av miljökonsekvenser genomförs, dock inte med syftet att undersöka specifika detaljplaners påverkan.

I likhet med tidigare granskning bedöms att miljöbedömningarna i stort sett lever upp till lagkraven vad gäller innehåll och utformning, men att de kan utvecklas. De upprättas av tekniska konsulter på

uppdrag av stadsbyggnadskontoret och skiljer sig åt både vad gäller format och hur djupgående de är i beskrivningen av åtgärder och övervakning av den betydande miljöpåverkan. Uppföljningen av identifierade miljökonsekvenser är i hög utsträckning beroende av miljöbedömningens innehåll. Bedömda effekter behöver beskrivas på ett tydligt sätt för att den faktiska betydande miljöpåverkan ska kunna följas upp. Det behöver även tydliggöras hur och genom vilka befintliga uppföljningsprocesser miljökonsekvenser ska följas upp. Detta för att säkerställa att oväntade negativa konsekvenser för medborgarnas miljö och hälsa kan fångas upp och åtgärdas så tidigt som möjligt. För att säkerställa en mer enhetlig utformning, och därmed ökade möjligheter till uppföljning av miljöpåverkan, anser stadsrevisionen att staden, genom stadsbyggnadsnämnden, behöver ställa större krav på dokumentets format och innehåll.

Granskningen visar att det fortfarande är oklart vilken nämnd som ska ha det formella ansvaret för samordning och beslutsfattande kopplat till uppföljningen av miljöbedömningarna. Det finns ett bra samarbete mellan de berörda förvaltningarna och miljöfrågorna diskuteras i löpande dialog mellan handläggare eller i projektgrupper, specifikt inom ramen för Ledstången. Ansvarsfördelningen för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan upplevs dock som otydlig och de intervjuade har svårt att bedöma vilken förvaltning som har eller borde ha uppföljningsansvaret. Revisorernas uppfattning är att kommunstyrelsen, utifrån bl.a. kommunallagens 6 kap. om styrelsens uppdrag och ansvar, bör se till att det finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av miljöbedömningar. I detta ligger att säkerställa att ansvaret för uppföljning av miljöbedömningar tydliggörs, så att staden efterlever lagkraven vad gäller att följa upp den faktiska miljöpåverkan.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- att säkerställa att ansvaret för uppföljning av miljöbedömningar tydliggörs så att staden efterlever lagkraven vad gäller att följa upp den faktiska miljöpåverkan.

Stadsbyggnadsnämnden:

- att tydliggöra stadens kravställningar på miljöbedömningarnas format och innehåll. Detta för att säkerställa en enhetlighet vad gäller utformningen samt att stadens kravnivåer uttrycks tillräckligt i miljöbedömningen. Detta kan genomföras i samråd med andra berörda förvaltningar.

Granskning av uppföljning av miljöpåverkan i stadsplanering

**Utförd på uppdrag av stadsrevisionen,
Stockholms Stad**

19 september 2018

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| 1. Sammanfattning | 3 |
| 2. Inledning | 5 |
| 2.1 Bakgrund | 5 |
| 2.2 Granskningens syfte och avgränsning | 5 |
| 2.3 Revisionsfrågor | 6 |
| 2.4 Revisionskriterier | 6 |
| 2.5 Metod | 7 |
| 3. Miljöbedömningar i Stockholms stad..... | 8 |
| 3.1 Lagkrav..... | 8 |
| 3.2 Miljöarbetet och miljöbedömningar i Stockholm Stad..... | 11 |
| 4. Stadsbyggnadsnämnden | 14 |
| 4.1 Noteringar i tidigare granskning | 14 |
| 4.2 Svar från stadsbyggnadsnämnden avseende tidigare granskning | 14 |
| 4.3 Uppföljningar av vidtagna åtgärder | 15 |
| 5. Exploateringsnämnden | 17 |
| 5.1 Noteringar i tidigare granskning | 17 |
| 5.2 Svar från exploateringsnämnden avseende tidigare granskning | 17 |
| 5.3 Uppföljningar av vidtagna åtgärder | 18 |
| 6. Miljö- och hälsoskyddsnämnden..... | 19 |
| 6.1 Noteringar i tidigare granskning | 19 |
| 6.2 Svar från miljö- och hälsoskyddsnämnden avseende tidigare granskning..... | 19 |
| 6.3 Uppföljning av vidtagna åtgärder | 20 |
| 7. Kommunstyrelsen | 22 |
| 7.1 Ansvarsfördelning | 22 |
| 7.2 Befintliga övervaknings- och uppföljningsprocesser av miljöpåverkan | 23 |
| 8. Sammanfattad bedömning av tidigare rekommendationer | 24 |
| 9. Svar på revisionsfrågorna och bedömning | 25 |
| 9.1 Bedömning om strategiska miljöbedömningar sker i enlighet med lagar och regler 26 | |
| 9.2 Bedömning om ansvarsfördelningen avseende uppföljningen av miljöpåverkan är tydlig 27 | |
| 9.3 Bedömning om det finns en samverkan i uppföljningsprocessen | 28 |
| 9.4 Bedömning om miljöbedömningarnas tydlighet vad gäller former för uppföljning och övervakning | 28 |
| 9.5 Bedömning om uppföljningen möjliggör synpunkter från berörda utomstående ... | 29 |
| 9.6 Rekommendationer | 30 |
| Bilaga 1: Källförteckning | 31 |
| Bilaga 2: Förteckning över intervjupersoner..... | 33 |
| Bilaga 3: Granskade miljöbedömningar | 34 |
| Bilaga 4: Granskning av strategiska miljöbedömningar | 35 |

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av stadsrevisionen i Stockholms stad granskat stadens uppföljning av miljöbedömningar. Granskningen syftar till att bedöma om staden lever upp till kraven i miljöbalken om att följa upp den faktiska miljöpåverkan som planerna gett upphov till. Granskningen omfattar miljöbedömningar från ett urval av detaljplaner för exploatering av stadsdelsområdena Bromma, Norrmalm samt Östermalm.

Stadsbyggnadsprocessen i Stockholm stad är en omfattande process där bedömning av miljöpåverkan av planer och program är ett viktigt steg. Kommunstyrelsen i Stockholm stad tog ett beslut redan den 3 juni 1992, innan lagstiftningen trädde i kraft, för att det i planprocessen alltid ska genomföras en beskrivning av miljökonsekvenser. Staden gör idag miljöbedömningar av detaljplaner, och specifika miljöbedömningar enligt lagkrav då miljöpåverkan bedöms vara betydande.

EY genomförde en granskning under 2015 där det konstaterades att miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är integrerade i stadens planeringsprocess samt att det finns fungerande samarbete och dialog mellan de berörda förvaltningarna. I denna uppföljande granskning som fokuserat på uppföljningen av den betydande miljöpåverkan konstateras att samverkan mellan förvaltningarna har ytterligare utvecklats och formaliserats inom ramen för "Ledstången" men att det finns brister i den systematiska uppföljning av den miljöpåverkan som beskrivs i miljöbedömningarna.

Eftersom lagstiftningen lämnar stort utrymme för olikheter i utformningen av uppföljningen av miljöbedömningar är det väsentligt att säkerställa att det finns ett ändamålsenligt uppföljningssystem med tydliga ansvarsförhållanden utifrån miljöbedömningarnas syfte för att främja ett lärande inom staden. Staden har omfattande och samordnade uppföljningsprocesser vilka skulle kunna kompletteras med en systematisk uppföljning med syfte att följa upp identifierade miljöeffekter. I nuvarande form finns det dock ett behov av att utveckla stadens uppföljningsarbete kring miljöbedömningarna då nuvarande uppföljningar inte syftar till att utreda den miljöpåverkan som beskrivs i miljöbedömningarna.

Utifrån en analys som vi har genomfört av miljöbedömningar (se Bilaga 4), med utgångspunkt i 6 kap. 12 § miljöbalken, kan vi konstatera att miljöbedömningarna i staden ser mycket olika ut i format samt hur djupgående de är i beskrivningen av åtgärder och övervakning av den betydande miljöpåverkan, men att de är uppbyggda utifrån kriterierna i lagkravet.

Uppföljningen av identifierade miljökonsekvenser är i hög utsträckning beroende av miljöbedömningens innehåll. Brister i miljöbedömningarna kan alltså avsevärt försvåra uppföljningsarbetet och begränsa möjligheterna att genomföra effektuppföljning. Av denna anledning bör stadsbyggnadskontoret ges i uppdrag att tydliggöra stadens kravställningar på miljöbedömningarnas format och innehåll. Detta för att säkerställa en enhetlighet vad gäller utformningen och utökade möjligheter till uppföljning av miljöpåverkan.

Vi ser positivt på att det finns ett utvecklat samarbete inom ramen för "Ledstången" där uppföljning av miljöbeskrivningar sannolikt kan formaliseras inom. Detta för att kunna nyttja stadens olika resurser och befintliga uppföljningsprocesser effektivt, bland annat: miljöförvaltningens miljöövervakning och exploateringskontorets uppföljning av markföroreningar. Staden bör överväga att komplettera de existerande processerna

med ett årligt samverkansmöte med berörda förvaltningar för uppföljning av miljöbedömningar och kunskapsåterföring.

Det framgår dock inte av reglementen eller andra styrande dokument vilken nämnd som ansvarar för uppföljningen av miljöbedömningarna. Det behövs ett klagörande av vilken nämnd och verksamhet som ska ha det formella ansvaret för samordning och beslutsfattande kopplat till uppföljningen av miljöbedömningarna. Sett till kommunstyrelsens uppdrag och ansvar i förhållande till kommunallagens 6 kap., reglemente för kommunstyrelsen samt kommunfullmäktiges budget, är det rimligt att det åligger styrelsen att säkerställa att det finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av miljöbedömningar. Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en tydligare ansvarsfördelning och bättre förutsättningar till samordning av miljöbedömningarnas uppföljningar. Detta med anledning av att ingen av de berörda förvaltningarna uppfattar att det finns någon som ansvarar för att tillgodose att det sker en uppföljning av miljöbedömningar.

Sammantaget bedömer vi att staden, utifrån granskningens syfte, delvis lever upp till miljöbalkens krav om att följa upp den faktiska miljöpåverkan. Miljöbedömningarna lever i stort sett upp till lagkraven vad gäller innehåll och utformning. Däremot finns det brister i uppföljningsarbetet vad gäller ansvar och genomförande vilket även försvåras av miljöbedömningarnas begränsade beskrivning av uppföljningsformer samt tidsintervall.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att ansvaret för uppföljning av miljöbedömningar tydliggörs.

Vidare rekommenderar vi stadsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Stadsbyggnadskontoret får i uppdrag att tydliggöra stadens kravställningar på miljöbedömningarnas format och innehåll. Detta för att säkerställa en enhetlighet vad gäller utformningen samt att stadens kravnivåer uttrycks tillräckligt i miljöbedömningen. Detta kan genomföras i samråd med andra berörda förvaltningar.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt 6 kap. miljöbalkens är syftet med en miljöbedömning att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet, plan, program eller åtgärd kan medföra. En samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö ska beskrivas, samt rimliga alternativ med hänsyn till planens eller åtgärdens syfte identifieras.

Arbetet med miljöbedömningar bidrar till att miljöpåverkan som förväntas uppstå som resultat av en plan, program eller åtgärd kan beaktas i tidigt skede innan implementation. Denna process ger också möjlighet att bedöma eller dra slutsatser kring de samlade effekterna som planen eller programmet kan medföra. Till exempel kan flera effekter tillsammans ge en annan påverkan än respektive effekt var för sig, se kapitel 3 för utförligare beskrivning. Miljöbedömningen utgör underlag för uppföljningen av den miljöpåverkan som planen eller programmet har uppskattats medföra.

Lagstiftningen lämnar stort utrymme för formen av uppföljningen både när det gäller tidpunkt för uppföljningen samt dess format. Uppföljningen regleras i (6 kap. 19§) miljöbalken och syftar till att se om de planerade åtgärderna haft större påverkan än vad de antagits medföra. Enligt Boverket kan det vara svårt att exakt beskriva hur uppföljningen och övervakningen ska ske när processen med miljöbedömningen fortfarande pågår¹.

EY genomförde 2015 på uppdrag av stadsrevisionen i Stockholm stad en granskning i syfte att bedöma om det finns ändamålsenliga former för att tidigt beakta miljöfrågorna i stadens planer, program och i efterföljande processer, t.ex. bygglov eller bygganmälan.

Granskningen visade att det inte sker någon systematisk uppföljning av den miljöpåverkan som beskrivs i miljöbedömningarna. Det var även otydligt om och hur föreslagna åtgärder ska implementeras då en uppföljning av miljöbedömningar saknas. Det fanns inga gemensamma instruktioner för stadens förvaltningar för hur uppföljningen bör ske (t.ex. vilken befintlig process som uppföljningen borde integreras i), eller vilken förvaltning som har uppföljningsansvaret.

Mot denna bakgrund har revisorerna i Stockholms stad genomfört en uppföljande granskning avseende miljöpåverkan i stadsplaneringen.

2.2 Granskningens syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om staden lever upp till kraven i miljöbalken om att följa upp den faktiska miljöpåverkan som planerna gett upphov till.

¹ Boverket: Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning. 2006

I granskningen ingår följande nämnder:

- ▶ Stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Miljö- och hälsoskydds-nämnden
- ▶ Exploateringsnämnden
- ▶ Kommunstyrelsen

Granskningen omfattar miljöbedömningar från ett urval av pågående detaljplaner för exploatering. De detaljplaner som valdes avsåg stadsdelsområdena Bromma, Norrmalm samt Östermalm. Samtliga miljöbedömningar är färdigställda under 2018.

2.3 Revisionsfrågor

Inom ramen för granskningen besvarades följande revisionsfrågor:

- ▶ Har miljöbedömningar utformats i enlighet med lagar och förordning?
- ▶ Är ansvaret tydligt reglerat inom staden för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan som planerna antas leda till?
- ▶ Finns en väl fungerande samverkan och dialog mellan berörda nämnder i uppföljningsprocessen?
- ▶ Är miljöbedömningarna tillräckligt tydliga avseende former för uppföljning, övervakning, rapportering och erfarenhetsåterföring av effekterna på miljön?
- ▶ Ger uppföljningen möjligheten att fånga upp synpunkter från berörda utomstående grupper, t.ex. medborgare, organisationer, företag?

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Miljöbalken (1998:808) 6 kapitlet (innehåller bestämmelser om i vilka fall en miljöbedömning ska tas fram, hur det ska gå till och vad den ska innehålla)
- ▶ Miljöbedömningsförordning (2017:966)
- ▶ Naturvårdsverkets allmänna råd för hur bestämmelserna bör tillämpas (NFS 2017:966)

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i samarbete med stadsrevisionen i Stockholms stad, genom:

- ▶ Sammanställning av krav i relevant lagstiftning och regelverk.
- ▶ Studier av dokumentation från de nämnder som omfattas av granskningen samt analys av dessa mot krav i lagstiftningen.
- ▶ En översiktlig granskning av fyra strategiska miljöbedömningar av detaljplaner. Granskningskriterierna har bestått av miljöbalkens krav på innehållet i miljöbedömningar, regleras i 6 kap. 3-19 § miljöbalken dock främst i 6 kap. 11 § och 12 § miljöbalkens. Resultatet av granskningen redovisas i Bilaga 4.
- ▶ Intervjuer med tjänsteman på berörda förvaltningar, se bilaga 2. Dessa planerades i samråd med revisionskontoret som också informerade organisationen på den förestående granskningen.

Granskade dokument återfinns i källförteckningen. Rapportutkastet har skickats till de intervjuade för faktakontroll för att säkerställa att rapporten innehåller korrekta uppgifter.

Under hela granskningens gång har löpande avstämningar skett med Stockholm stads revisionskontor i form av två fysiska uppföljningsmöten i juni och september 2018.

3. Miljöbedömningar i Stockholms stad

Den fysiska planeringen kräver avvägningar mellan samhällets olika intressen men fungerar även som ett verktyg för att driva en långsiktigt hållbar utveckling. Miljöbedömningar handlar om att förutsäga miljöpåverkan av planer eller program för att kunna planera där efter.

3.1 Lagkrav

Bakgrunden till bestämmelserna kring miljöbedömningar är EU:s direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, 2001/42/EG. Direktivet syftade till att föra in miljöhänsyn i tidiga skeden när beslut fattas i planer och program och genomfördes bl.a. genom ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken (1998:808). Inför 2018 reviderades miljöbalken ytterligare genom en ny struktur samt nya uttryck, varpå exempelvis miljökonsekvensbeskrivningar (för planer och program) benämns *strategiska miljöbedömningar*. Ändringarna gjordes för att tillgodose de krav som följde med EU:s *Direktiv 2014/52/EU*, om ändring av *direktiv 2011/92/EU* (kallat ändringsdirektivet) och EU:s *Direktiv 2001/42/EG*.

Bestämmelserna om miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder samt för planer och program finns samlade i 6 kap. miljöbalken. Till miljöbalken hör en ny miljöbedömningsförordning (2017:966), vilken trädde i kraft den 1 januari 2018. Plan- och bygglagen innehåller kompletterande bestämmelser om miljöbedömningar av detaljplaner. Utöver miljöbalken och plan- och bygglagen finns även kompletterande sektorlagar med bestämmelser avseende miljöbedömningar, exempelvis väglagen (1971:948) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg, vilka inte ingår i granskningen.

Kommunstyrelsen i Stockholm stad beslutade redan 3 juni 1992 (§ 4), innan lagkraven för miljöbedömningar (tidigare *miljökonsekvensbeskrivningar*) trädde i kraft, att det alltid ska genomföras en beskrivning av miljökonsekvenser i planprocessen. Kommunstyrelsens beslut var ett frivilligt åtagande och gäller fortfarande, vilket innebär att det i samtliga detaljplaner görs en övergripande redovisning av väsentliga miljökonsekvenser medan lagstiftningen kräver att en miljöbedömning görs endast om planen antas medföra betydande miljöpåverkan. Plan- och bygglagen (PBL) föreskriver dock att en planbeskrivning ska innehålla en redovisning av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser (4 kap. 33 § PBL).

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling. Det är inte alla miljöeffekter som ska beskrivas utan endast de som är betydande. Det innebär att en fördjupning bör ske av vilka relevanta miljöaspekter som ska prioriteras och att arbetet

därmed kan begränsas så att det inte blir onödigt omfattande. I 6 kap. 2 § miljöbalken specificeras vilka miljöeffekter som bör beaktas i samband med miljöbedömningar:

2 § Med miljöeffekter avses i detta kapitel direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på:

1. befolkning och människors hälsa,
2. djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap., och biologisk mångfald i övrigt,
3. mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö,
4. hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt,
5. annan hushållning med material, råvaror och energi, eller
6. andra delar av miljön.

MILJÖBALKEN 1998:808

Uppföljning

Enligt 6 kap. 19 § miljöbalken är uppföljningens huvudsakliga syfte att upptäcka oförutsedd miljöpåverkan för att kunna vidta åtgärder mot denna, men även studera om de eventuella åtgärder som vidtagits för att undvika negativ påverkan fått tillräckligt effekt. Enligt Naturvårdsverkets vägledning *Strategisk miljöbedömning – miljöbedömning för planer och program* konstateras att uppföljningar på ett fördelaktigt vis utgör kunskapsunderlag för framtida undersökningar om betydande miljöpåverkan.

Lagstiftningen lämnar dock stort utrymme för utformningen av uppföljningen avseende tidpunkter, frekvens och metod. I 6 kap. 11 § miljöbalkens framgår det att åtgärder bör planeras för att följas upp samt att den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför skall övervakas. I kap 6. 19 § fastslås det att strategiska miljöbedömningar som har antagits ska följas genom att *”kommunen skaffa[r] sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför. Detta ska göras för att myndigheten eller kommunen tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte har identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas.”*

I regeringens *prop. 2003/04:116* konstateras att den vägledning som Europeiska kommissionen lämnat tyder på att kraven kopplade till uppföljningen inte är särskilt omfattande. Det finns inte några krav på att det ska finnas ett enskilt uppföljningsprogram per plan eller program, under förutsättning att den information man samlar in blir tillräcklig för de bedömningar som kan behöva göras. Utifrån *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG*, artikel 10, framgår det att uppföljningen med fördel kan sammanfalla med den ordinarie tillsynen och planeringscykeln. I enlighet med Naturvårdsverkets handbok kan dock befintliga uppföljnings- och övervakningssystem behöva kompletteras med ytterligare aspekter för att uppföljningen, på ett tillräckligt omfattande sätt, ska kunna uppfylla syftet.

Det finns olika uppfattningar om vilka aktiviteter som kan anses ingå i miljöbedömningsuppföljningar. En uppfattning är exempelvis att uppföljningsmetodiken rimligen bör utgå ifrån en jämförelse av observerade

effekter av det avslutade projektet och vad som förutses i miljöbedömningen.² Uppföljningen blir därmed i hög utsträckning beroende av miljöbedömningens innehåll.³

Uppföljningen skall dock innefatta all betydande miljöpåverkan, vilket inbegriper de miljöeffekter som specificeras i 6 kap. miljöbalken (positiva, negativa, förutsedda och oförutsedda konsekvenser). Huvudsakligen bör det dock handla om att följa upp den miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande bedöms medföra enligt miljöbedömningen.

Naturvårdsverket konstaterar, i *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*, att behovet av uppföljningens omfattning kan komma att ändras med tiden. Om oförutsedd betydande miljöpåverkan upptäcks kan uppföljningen behöva utökas och fördjupas. Annan förutsedd miljöpåverkan kan uppträda endast under en kort tid eller utebli helt, uppföljning av sådan påverkan kan efter en tid reduceras eller avbrytas helt.

Naturvårdsverket konstaterar vidare i samma dokument att det är av största vikt att kommunen säkerställer en "långsiktig uppföljning med återkommande rapportering" då även kontinuerlig mindre miljöpåverkan över längre tid kan resultera i att tröskelvärden passeras. Även ansvarsfördelningen kopplat till övervakningens olika processer bör fastställas, i enlighet med vad som framkommer i Europeiska kommissionens rapport (Appendix I, s. 60)

Utifrån Naturvårdsverkets handbok rekommenderas följande⁴:

Att särskilt tänka på vid uppföljning

- Alla planer och program som ska miljöbedömas ska också följas upp.
- Den myndighet eller kommun som beslutar om planen eller programmet är ansvarig för uppföljningen och eventuella åtgärder.
- Planera för uppföljning redan vid arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.
- Informera om planerade åtgärder för uppföljning i miljökonsekvensbeskrivningen och den särskilda sammanställningen
- Följ upp all betydande miljöpåverkan: positiv, negativ, förutsedd, oförutsedd, och gränsöverskridande.
- Fokusera på den betydande miljöpåverkan planens eller programmets genomförande kan få enligt miljökonsekvensbeskrivningen och effekterna av de åtgärder som vidtas för att minska påverkan.
- Använd relevanta delar av befintliga övervakningsprogram och planeringscykler och komplettera dem vid behov.
- Sätt upp uppföljningsbara mål och använd indikatorer när det är lämpligt.
- Fullfölj uppföljningen så länge det finns risk för att betydande miljöpåverkan uppstår.
- Vidta om möjligt åtgärder för att minska eller eliminera konstaterad negativ betydande miljöpåverkan.
- Om planen eller programmet ändras som en följd av resultat från uppföljningen kan en ny miljöbedömning krävas.
- Se till att resultaten från uppföljningen görs tillgängliga för berörda myndigheter och allmänheten.
- Använd erfarenheterna från uppföljningen till att utveckla och förbättra kvaliteten för kommande miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

NATURVÅRDSVERKET. 2009

² Se exempelvis Wilson, L 1998. A practical method for environmental impact assessment audits

³ proposition 2003/04:116, s.68 se även Wiklund, H. & Hillgren, J, 2008

⁴ Handboken är från 2009. Naturvårdsverket kommer enligt uppgift uppdatera vägledningen om miljöbedömningar och uppföljningar i oktober-november 2018

3.2 Miljöarbetet och miljöbedömningar i Stockholm Stad

Staden har ett gediget uppföljningsarbete inom miljöområdet. Nedan redogörs för stadens arbete och uppföljningar av stadens övergripande miljöpåverkan. Trots att alla uppföljningsprocesser inte följer upp miljöbedömningar specifikt, beskrivs delar av det befintliga miljöarbetet inom staden. Detta bedöms relevant då Naturvårdsverket och EU har konstaterat att uppföljningen av miljöbedömningar med fördel kan sammanfalla med den ordinarie tillsynen och planeringscykeln.

Stadens styrande dokument

I stadens *Budget 2018*, antagen av kommunfullmäktige den 16 november 2017, framgår stadens sociala, ekologiska, ekonomiska och demokratiska mål med utgångspunkt i "*Vision 2040 – ett Stockholm för alla*". Vad gäller det sociala målet fastslås att stadens höga bostadsbyggande, med ambitionen om att bygga 140 000 bostäder till 2030, kräver en god samverkan mellan stadens förvaltningar, varpå "kommunstyrelsen ska ha ett tydligt ansvar för styrning och samordning". Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden berörs av stadens vision avseende en "demokratiskt hållbar stadsutveckling" där syftet är att öka inflytandet. Stadsbyggnadsnämnden ska särskilt arbeta med att öka medborgardeltagandet i bland annat detaljplaneringen. Det framgår även att exploateringsnämnden, i samarbete med stadsbyggnadsnämnden har i uppdrag att "integrera en modell för socialt värdeskapande i stadsplanerings- och exploateringsprocessen".

I budgeten framgår även att nämnderna ska sträva efter en hållbar energianvändning och ta hänsyn till buller, luftkvalitet och vattenkvalitet vid bostadsbyggande.

Även *Översiktsplan för Stockholms stad*, antagen av kommunfullmäktige februari 2018, ger vägledning i beslut om användning av mark- och vattenområden. Översiktsplanens mål och strategier omsätts sedan i framtagnandet av detaljplaner. Dessa kompletteras även av fullmäktiges *Dagvattenstrategi*, handlingsplanen för god vattenstatus och riktlinjerna för ett *Grönare Stockholm*, antagen av fullmäktige 13 februari 2017.

Vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm, framtagen av stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen i april 2018, tydliggör de krav som finns på bullerutredningar i samband med detaljplaner i plan- och bygglagen samt miljöbalken. Staden har en heltäckande bullerkartläggning.

Därtill finns *Stockholms stads miljöprogram 2016-2019* antagen av kommunfullmäktige 4 april 2016, 17 §, vilken utgör stadens inriktning för miljöområdet. I detta stadsövergripande styrdokument fastställs ett flertal miljömål med förslag på indikatorer, vilka fastställs i stadens budget. Miljömålen och verksamhetsområdesmålen följs upp i samband med tertialrapporter och verksamhetsberättelser, men kan även kompletteras med specifika åtgärder. I samband med detta analyserar kommunstyrelsen rapporterna från uppföljningsansvariga nämnder. Nedan redovisas ett antal indikatorer och uppföljningar som genomförs i enlighet med miljöprogrammet.

| Mål | Indikator | Genomförandeansvar |
|---|---|--|
| <i>Hållbar energianvändning</i> | Växtgasutsläpp. | Samtliga nämnder. <i>Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för samordnad uppföljning.</i> |
| | Energianvändning i nyproducerade bostäder. | Bland annat exploateringsnämnden, och stadsbyggnadsnämnden. <i>Exploateringsnämnden ansvarar för samordnad uppföljning.</i> |
| <i>Hållbar mark- och vattenanvändning</i> | Vattenförekomster som följer miljö kvalitetsnormer. | Bland annat exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden. <i>Miljö- och hälsoskyddsnämnden i samverkan med Stockholm Vatten ansvarar för samordnad uppföljning.</i> |
| | Inflyttade som är nöjda med stadsmiljön. | Bland annat exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden. <i>Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för samordnad uppföljning.</i> |
| <i>Sund inomhusmiljö</i> | Radonhalt | <i>Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för samordnad uppföljning.</i> |
| | Bulle nivåer inomhus | Bland annat exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden. <i>Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för samordnad uppföljning.</i> |

STOCKHOLMS STADS MILJÖPROGRAM 2016-2019

Granskning av genomförda miljöbedömningar i Stockholms stad

Miljöbedömningen ska innehålla beskrivningar av miljöförhållandena i de områden som kan komma att påverkas betydligt, hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljö hänsyn beaktas, den betydande miljö påverkan som kan antas uppkomma, planerade åtgärder, samt hur bedömningen gjorts och skälen för valda alternativ.

Utifrån en analys som vi har genomfört av miljöbedömningar (se Bilaga 4), med utgångspunkt i 6 kap. 12 § miljö balkens, kan vi konstatera att miljöbedömningarna ser mycket olika ut i format samt hur djupgående de är i analyser av miljö aspekter, men att de är uppbyggda utifrån kriterierna i lagkravet. Enligt vår bedömning uppfylls lagkravet i all väsentlighet.

Ledstången

Ledstången är stadens gemensamma beskrivning av ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna som syftar till att öka förståelsen för förvaltningarnas olika processer som knyter an till exploateringsprojekt, i enlighet med stadens vision i kommunfullmäktiges *Budget 2018* om att stadens resurser ska utnyttjas effektivt med ett gott samspel mellan förvaltning och utveckling. Ledstången integreras i respektive förvaltnings egna kvalitetssystem och handböcker. Ledstången är stadens gemensamma process för exploateringsprojekt på stadens mark

I *Ledstången – handbok*, vilken är under revidering, fastslås att den är ett verktyg för kontorens medarbetare som ska underlätta för gemensamma rutiner. I

processkartan återfinns ansvarsfördelningen och processens ordningsföljd avseende samarbetet i exploateringsprojekt. Programmet leds av en styrgrupp och en förvaltningsgrupp, tillika arbetsgrupp. Styrgruppen består av en chef från respektive förvaltning (exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen).

Ledstången har utvecklats sedan den förra granskningen i det att miljöförvaltningen har inorporerats i processen. Detta uppges vara en förbättring och har enligt de intervjuade inneburit att miljöförvaltningen får fler förfrågningar om förhandsbedömningar samt blir oftare inbjudna att delta i planarbetet. Områdesansvarig miljöutredare på miljöförvaltningen tar exempelvis fram underlag för miljö- och hälsofrågor inför Start-PM och bjuds in till samrådsmöte, vilka främst vänder sig till allmänheten.

I kommunfullmäktiges *Budget 2018* fastslås att exploateringsnämnden har i uppdrag ("aktivitet") att, i samarbete med berörda nämnder, utveckla handboken för Ledstången i syfte att säkerställa att offentlig service byggs ut i takt med bostadsbyggandet. Slutdatum är satt till 31 december 2018.

I minnesanteckningarna från 8 juni 2018 för Ledstångens projektorganisation konstateras att processkartan inte är färdigställd då det finns behov av att utveckla skeendet för genomförandet och avslutet (inkl. erfarenhetsåterföring). Även intervjuad planchef, verksam i Ledstångens styrgrupp, beskriver att projektet har kommit långt i samordningen och formaliseringen av genomförandedelen men resterande delar beskrivs vara i planeringsfasen.

4. Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för stadens fysiska planering, dvs. hur Stockholms mark och vatten används. Nämnden ansvarar för stadens verksamhet inom områden som rör översiktlig planering, detaljplanering, bygglovgivning och stadsmätning inom Stockholms stad.

4.1 Noteringar i tidigare granskning

I granskningen som EY genomförde 2015 på uppdrag av stadsrevisionen noterades att stadsbyggnadskontoret håller i planeringsprocessen och är ansvarig för att beställa miljöbedömningar av tekniska konsulter och säkerställa att genomförs. Bedömningen beskrivs i ett start-PM som stadsbyggnadsnämnden fattar beslut om. Vid samråd kan länsstyrelsen lämna synpunkter men inte avgöra frågan om betydande miljöpåverkan.

Det fanns inga instruktioner eller någon "lathund" för hur en miljöbedömning ska tas fram. Uppdraget att ta fram miljöbedömningen låg i de flesta fall hos tekniska konsulter.

Stadsbyggnadskontoret hade inget uttalat ansvar, eller formellt ansvar i stadsbyggnadsnämndens reglemente för att följa upp de miljöaspekter som lyftes fram i miljöbedömningar efter att detaljplanen träder i kraft. Det fanns inte heller några krav på att genomföra analyser av den betydande miljöpåverkan som beskrivs i miljöbedömningen. I de fall analyser togs fram, beror detta ofta på enskilda handläggares intresse och behov av information och analys.

I stadens remissyttrande på *Promemoria miljöbedömningar, PM 2016:161 RV*, konstaterar stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen att uppföljning av planerna försvåras av att uppföljningen saknar finansiering eftersom den inte täcks av planavgiften. Stadsbyggnadskontoret konstaterar att "staden inte har hittat någon modell för finansieringen av denna uppföljning eftersom planavtalen med planbeställaren slutar att gälla när planen är antagen."

Det diskuterades även huruvida överlämningsmötena mellan byggherren och ansvariga handläggare för planeringsprocessen och bygglov ansågs vara bra tillfällen för att säkerställa att de miljömässiga kvaliteter som identifierats och analyserats vid planeringsprocessen följs upp. Det fanns dock inga formella krav eller former för överlämningen utan detta skedde på initiativ av planavdelningen eller bygglovshandläggaren på stadsbyggnadskontoret.

4.2 Svar från stadsbyggnadsnämnden avseende tidigare granskning

Stadsbyggnadsnämnden beslutade 4 februari 2016, § 22, att tillstyrka stadsbyggnadskontorets *Tjänsteutlåtande* från 14 januari 2016 (Dnr 2015–19883–30).

I tjänsteutlåtandet framgår det att uppföljning i bygglovskedet enbart får ske i enlighet med plan- och bygglagen och endast inbegriper en liten del av de miljöfrågor som behandlas i miljöbedömningar, vilket föranleder att kontoret inte ser det rimligt att placera det sammantagna uppföljningsansvaret för miljöbedömningarna på stadsbyggnadsnämnden.

4.3 Uppföljningar av vidtagna åtgärder

Miljöbedömningar i enlighet med lagar och regler

Det framgår av intervjuad planchef att strukturkapitalet har förbättrats genom digitala system som underlättar genomförandet. Det finns en *Planhandbok* med mallar och processbeskrivningar till stöd.

Av intervjuad planchef framgår det att det genomgående i planprocesserna tas stor hänsyn till de miljöbedömningar som genomförs. Detaljplanerna formas utifrån aspekter i miljöbedömningarna, där exempelvis byggnader har sänkts till fördel för landskapsbilden.

Intervjuad stadsbyggnadsstrateg uppger att det fortfarande görs väldigt få miljöbedömningar, med anledning av att staden inte finner betydande miljöpåverkan existera. De miljöbedömningar som görs produceras av konsulter vilka beskriver uppföljningar som sannolikt behöver göras. Det framstår dock ännu vara oklart huruvida nämnda miljökonsekvenser följs upp och vem som tillgodoser att kunskapsåterföring sker med basis i de identifierade miljökonsekvenserna.

Intervjuad planchef uppger att det i två projekt (Norra Djurgårdsstaden och Hammarby sjöstad) funnits ett gediget uppföljningsarbete med kunskapsåterföring vilket föranlett andra val i projekt och miljöbedömningar därefter. Exempelvis inbegrep byggnationer i Hammarby sjöstad stora fönster som försämrade energiförbrukningen på ett oväntat sätt, vilket togs i beaktande vid planer därefter.

Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen bygger på en inarbetad praxis och ett fungerande samarbete. Samarbetet fungerar idag bra och intervjuad stadsbyggnadsstrateg uppger att de andra förvaltningarna inkorporeras adekvat i relevanta processer.

Stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, trafiknämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden samarbetar i exploateringsprojekt, vilket beskrivs i Ledstången. Detta har formaliserats och tydliggjorts ytterligare genom en processkarta där alla aktiviteter i processen beskrivs. Intervjuad stadsbyggnadsstrateg uppger dock att samarbetsforumet är begränsat specifikt till plan- och byggprocessen.

Stadsbyggnadskontorets arbete med planprocessen upphör när planen vinner laga kraft. Därefter har kontorets bygglovsavdelning ansvar för bygglovsprocessen vilket inbegriper kontroll av egenkontrollplaner, startbesked och att rätt dokumentation i övrigt finns på plats. Problematiken med en otydlig ansvarsfördelning rörande uppföljningsprocessen kopplas till finansieringen. Byggherren betalar för byggprojektet, men efter plan och bygglov finns ingen tydlig aktör som övertar (det finansiella) ansvaret.

I stadsbyggnadsnämndens reglemente, som beslutades av kommunfullmäktige den 7 april 2008, fastslås att nämnden fullgör stadens planläggning och övergripande fysiska planering avseende bland annat bostadsförsörjning samt

miljö och trafik. Det framgår inte att nämnden uttryckligen har ett ansvar för att handha uppföljningarna av miljöbedömningarna.

I tidigare granskning diskuterades även hur uppföljning av miljöbedömningar skulle kunna implementeras i planprocessen vid bygglovsskedet. Intervjuad planchef uppger dock att det finns svårigheter att implementera uppföljningen av miljöbedömningar i bygglovsprocessen då det enbart inbegriper kontroll av dokument och att arbetet samt finansiering upphör när planen vinner laga kraft.

Stadsbyggnadskontorets befintliga uppföljnings- och övervakningsprocesser av miljökonsekvenser

Det finns befintliga aggregerade övervakningsstrukturer som följer upp vissa aspekter rörande miljöpåverkan. Här beskrivs exempelvis arbetet med uppföljning av översiktsplan och områdesplaneringar. Intervjuad stadsbyggnadsstrateg belyser dock att det främst är miljöområden med starkast lagstöd och praxis som följs upp, inom ramen för miljöförvaltningens tillsyn (exempelvis bullermätningar, tillsyn av vattenmiljö och mätningar av luftkvalitet). Denna tillsyn avser inte att kontrollera specifika miljöeffekter inom områden för enskilda detaljplaner.

Uppföljningarna kopplade till den befintliga övervakningen av översiktsplanen uppges vara på en sådan aggregerad nivå att det är svårt att inkorporera i uppföljningar av miljöbedömningar på detaljplanenivå. Det uppges även vara svårt att, genom befintliga övervaknings- och uppföljningsprocesser fånga upp oförutsedd påverkan vad gäller, exempelvis, landskapsbilden eller andra områden utan lika starkt lagkrav. Även möjligheter att fånga upp synpunkter från externa grupper, medborgare eller organisationer uppges vara förhållandevis begränsade i stadsbyggnadskontorets uppföljningsprocesser.

Intervjuad planchef uppger att det tillsynssystem som planavdelningen driver, i sin nuvarande form, är något begränsat för att utgöra en del av miljöbedömningarnas uppföljning. Tillsynen är inte proaktiv utan bygger på att en anmälan inkommer som påvisar en avvikelse från bygglov och detaljplan. Detta är således ingen systematisk uppföljning och innebär svårigheter för att kunna utgöra uppföljning av miljöbedömningar.

5. Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden har ett samlat ansvar för markförvaltning och bostadsexploatering samt det renodlade ansvaret för att genomföra de planer som rör den fysiska miljön i Stockholm. Nämnden ska förvalta och utveckla stadens mark, gator, parker och naturområden samt sälja och upplåta mark med tomträtt och arrende. Dessutom ansvarar nämnden för stadens investeringar inom exploateringsområden avseende gator, torg och parker. Det stora flertalet av exploateringarna inom Stockholm stad sker på mark som ägs av staden och markåtkomsten för de flesta bostadsprojekt sker genom markanvisningar.

5.1 Noteringar i tidigare granskning

I den granskning som genomfördes 2015 på uppdrag av stadsrevisionen noterades att exploateringskontorets roll i arbetet med miljöbedömningar och miljöbedömningar var begränsad eftersom dessa sker i samband med planeringsprocessen som stadsbyggnadskontoret har ansvar för. Exploateringskontoret fungerar enbart som remissinstans.

Exploateringskontoret utreder miljöfrågorna vid markanvisningen. Vid programskedet genomförs ytterligare utredningar i olika miljöfrågor och i planskedet genomförs alltid en formell initial miljöbedömning. Detta utöver den miljöbedömning som genomförs om planen antas medföra betydande miljöpåverkan.

Det uppgavs inte finnas några instruktioner eller format för hur uppföljningen av den betydande miljöpåverkan skulle ske när det gäller miljöbedömningar i projekt som bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan. Exploateringskontoret följer upp de exploateringsprojekt där miljökrav har ställts på byggherrar. Krav ställs i samband med markanvisningar på bl.a. på energianvändning, materialval samt dagvattenhantering.

5.2 Svar från exploateringsnämnden avseende tidigare granskning

Exploateringsnämnden beslutade 4 februari 2016, § 47, att tillstyrka exploateringskontorets *Tjänsteutlåtande* från december 2015 (Dnr 2015-03438-1).

I tjänsteutlåtandet beskrivs att exploateringsnämnden ska inhämta eventuella synpunkter från miljö- och hälsoskyddsnämnden i arbetet inför markanvisningar, vilket till viss del redan sker men det anses angeläget att följa upp rekommendationen vad gäller att upprätta dokumentation för hur miljöfrågorna ska integreras i planeringsprocessen.

I tjänsteutlåtandet framgår det även att exploateringskontorets miljöbedömningar av exploateringsprojekt inte bör likställas med miljöbedömningar. Vidare anses önskemålet från miljöförvaltningen om att inkorporeras tidigare i markanvisningsprocessen inte vara kopplat till granskningen.

Det konstateras även att det inte finns något utpekat ansvar för uppföljningen av miljöbedömningarna samt att de inte genomförs per systematik.

5.3 Uppföljningar av vidtagna åtgärder

Exploateringskontorets roll i stadens miljöbedömningar

Exploateringskontoret har kvalitetssystem för miljöbedömningar. Vid initieringsskedet av ett exploateringsprojekt genomförs en bedömning av projektidéns bärkraftighet, inklusive en tidig miljöbedömning av markens lämplighet för tilltänkta ändamålet såsom bostadsbyggande. Miljöförvaltningen och exploateringskontorets miljöenhet är ofta involverade i detta skede, dock inte vid alla bedömningar enligt de intervjuade.

Exploateringskontorets miljöenhet har sammanställt hållbarhetskrav avseende bl.a. energi, material, transporter, vatten, mm som ska ställas i samband med markanvisning på stadens mark. Enligt de intervjuade pågår det för närvarande ett arbete med att utveckla en uppföljningsportal där byggaktörerna rapporterar utfallet av de ställda kraven. De rapporterade uppgifterna planeras att följas upp i form av stickprovgranskningar. Arbetet med det omfattande uppföljningsprogrammet som sker för Norra Djurgårdsstaden anses vara viktigt för kunskapsöverföring och lärdomar avseende exempelvis metoder för uppföljning.

Ansvarsfördelning

I dokumentationen för Ledstängen står exploateringskontoret som ansvarig för projektavslut (efter garantibesiktning) samt processutvärdering med kunskapsåterföring. Detta inbegriper dock inte uppföljning av miljöbedömningar med erfarenhetsåterföring.

Exploateringskontorets befintliga uppföljnings- och övervakningsprocesser av miljökonsekvenser

De befintliga övervaknings- och uppföljningsprocesserna med bäring på miljöpåverkan och miljöbedömningarna är, bland annat, exploateringsavtal som inbegriper hållbarhetskrav, vilka i nuläget följs upp genom bland annat granskning av byggaktörens beräkningar för energiprestanda.

Exploateringskontoret följer även upp de exploateringsprojekt med specifika miljökrav som har ställts på byggherrar i samband med markanvisningar, vilket kan inbegripa exempelvis krav på energianvändning, materialval samt dagvattenhantering.

6. Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har ansvaret för att följa miljöfrågorna i Stockholms stad. Nämnden har även ansvar för tillsyn och övervakning i miljöfrågorna. Miljöförvaltningens avdelning för plan och miljö arbetar för att större hänsyn ska tas till miljön och hälsan i staden. Inom avdelningen för plan och miljö finns stadsmiljöenheten som deltar i stadens fysiska planering genom att tillföra expertkompetens inom miljöområdet i planeringsprocessen.

Miljöförvaltningen deltar i planeringsprocessen bland annat genom att ta fram underlag till stadsbyggnadskontoret för avvägning om betydande miljöpåverkan. Miljöförvaltningen handlägger också yttranden vid plansamråd och bevakar då de miljöfrågor som är aktuella för planen eller programmet samt redovisas på ett tillfredsställande sätt. I de fall planen eller programmet antas medföra betydande miljöpåverkan finns en miljöbedömning som miljöförvaltningen granskar.

6.1 Noteringar i tidigare granskning

Miljöförvaltningen har tagit fram dokumentet *Hjälpreda för miljöfrågor i stadsplaneringen i Stockholms stad* som stöd till de berörda förvaltningarna i planeringsprocessen, främst stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret och miljöförvaltningen. Hjälpredan omfattar information om gällande nationella, regionala och kommunala mål, riktlinjer och lagparagrafer för olika miljöfrågor som bör beaktas vid stadsplanering.

Enligt de intervjuade har handläggarna på miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret dialog om de betydande miljöaspekterna samt miljöförvaltningens synpunkter. I planeringsprocessen och arbetet med miljöfrågorna har samarbetet mellan de berörda förvaltningarna förbättrats från att ha fokuserat på checklistor till att präglas mer av dialog och kunskapsöverföring samtidigt som stadens ambitioner inom miljöområdet har skärpts. Samarbetet inom Ledstången har resulterat i ett förbättrat samarbete mellan exploateringskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen som ingår i Ledstången sedan oktober 2015.

Enligt de intervjuade följs miljöbedömningarna inte upp och det är inte heller tydligt vem som har eller borde ha ansvaret för uppföljningen. Miljöförvaltningen genomför uppföljningar på bullerområdet och inom ramen för rapportserien *Trafikbuller och planering* men dessa görs inte kontinuerligt eller rutinmässigt.

6.2 Svar från miljö- och hälsoskyddsnämnden avseende tidigare granskning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade att tillstyrka förslagen i miljöförvaltningens *Tjänsteutlåtande 2016-01-19* (Dnr 2015-1748).

I rapporten konstateras att ansvarsfördelningen för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan bedöms vara otydlig och det är inte fastställt vilken nämnd som har eller borde ha uppföljningsansvaret.

Även rapportens tre rekommendationer besvaras med att beskriva fördelarna med en tydlighet i ett formaliserat ansvar och upprättad dokumentation för miljöfrågorna i processen för detaljplaner. Det föreslås även att uppföljningarna av miljöbedömningarna bör kunna samordnas med övrig uppföljning av nybyggnationer.

6.3 Uppföljning av vidtagna åtgärder

Miljöbedömningar i enlighet med lagar och regler

Som det ser ut nu uppges miljöbedömningarna förlita sig på utförandeskedet och på att byggandet vidtar de åtgärder som föreslås. Av intervjuer framgår även att redovisningen för vad som bör följas upp är otydlig. Denna form av systematisk uppföljning är dock inte tillräckligt detaljerad för att fullständigt utgöra uppföljning av miljöbedömningar

Av de intervjuade föreslås ett förvaltningsgemensamt årligt möte där status för uppföljningar av tidigare miljöbedömningar beskrivs och sammanställs.

Ansvarsfördelning

Av intervjuade framgår att kontorets roll i exploaterings- och detaljplaneprocesserna har formaliserats och stärkts från och med januari 2016. Detta i och med att miljöförvaltningen inkorporerades i processbeskrivningarna rörande Ledstången från initieringsskedet. Fortfarande kvarstår att tydliggöra ansvaret för uppföljningar av miljöpåverkan av planerna. Det finns en aktivitet för uppföljning av projektorganisationen beskriven i processkartan men det är ännu inte tydliggjort hur miljöbedömningar ska följas upp, vem som har ansvaret och vad det innebär.

Exploateringskontoret är ansvarig för erfarenhetsutbyte kopplat till Ledstången. Enligt processbeskrivning *Ledstången – på stadens mark* är miljöförvaltningens områdesansvariga miljöutredare ansvarig för att delta från miljöförvaltningen. Områdesansvarig miljöutredare har tagit fram underlag för miljö- och hälsofrågor inför Start-PM, men är inte delaktig i miljöbedömningarna. Den form av erfarenhetsutbyte som beskrivs i processbeskrivningen för Ledstången uppges av de intervjuade inte syfta till att följa upp miljökonsekvenser utan snarare projektformen.

Utifrån intervjuerna framgår det att miljöförvaltningen inför nästa möte i augusti ska klargöra beskrivningen av uppföljningsaktiviteten och inkorporera miljöbedömningar tydligare i Ledstången utan att ta ställning till utformningen av ansvaret för uppföljningen.

Miljöförvaltningens befintliga uppföljnings- och övervakningsprocesser av miljökonsekvenser

De intervjuade beskriver en del befintliga övervaknings- och uppföljningsprocesser vilka har bäring på miljökonsekvenser. Miljöförvaltningen gör genom SLB- analys (Stockholm Luft- och Bulleranalys) uppföljningar över tid, varpå luftmiljö och buller mäts. Det finns även ett projekt där boendes luftföroreningsexponering mäts.

Avdelningen för *Miljöanalys* gör även åtgärdsprogram för vatten, vilket behöver beaktas i planprocessen. Åtgärdsprogrammen inbegriper dock ingen uppföljning med koppling till miljöbedömningarna specifikt, men slutsatserna inkorporeras i kommande åtgärdsprogram.

Miljöförvaltningen har även ett tillsynsansvar rörande markföroreningar kopplat till miljöbalken i samband med byggnation. Därtill tillkommer visst krav på miljöövervakning och provtagning, dock inte med syfte att följa upp miljöeffekter i miljöbedömningar.

7. Kommunstyrelsen

I Stockholms stads *Budget 2018* framgår att kommunstyrelsen har "ett utökat ansvar för ledning och samordning av stadens bostadsbyggande i nära samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser". Några av de frågor som stadsledningskontoret arbetar med och som har en koppling till stadsbyggnadsprocessen omfattar bland annat:

- ▶ Att följa upp kommunfullmäktiges mål och prioriteringar genom ekonomisk uppföljning, uppföljning av kommunfullmäktiges verksamhetsområdesmål, uppföljning och styrning av investeringar per stadsutvecklingsstrategi i översiktsplanen (vilket ger underlag för att bedöma om stadens utveckling håller sig till översiktsplanen).
- ▶ Att stadsledningskontoret är en remissinstans i aktualitetsprövning av översiktsplanen, vilket görs varje mandatperiod.
- ▶ Att vara pådrivande i uppföljningen av miljöprogrammet. Stadens gröna kvaliteter ska stärkas i enlighet med riktlinjerna för ett Grönare Stockholm samt stadens översiktsplan och miljöprogram. Miljöprogrammet är grunden för stadens miljöarbete och anger stadens ambitioner.

Dessa frågor har en tydlig koppling till stadsbyggnadsprocessen men sker på en övergripande nivå med fokus på den strategiska inriktningen.

7.1 Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt i uppföljningen av kommunfullmäktiges mål och prioriterade inriktningar där planeringsprocessen bidrar till uppfyllandet. Detta sker primärt genom den ordinarie uppföljningen av nämndernas och bolagens tertiärrapporter och årsredovisningar.

Enligt *Instruktion för stadsledningskontoret* ansvarar stadsledningskontoret för att upprätta och följa upp budgeten, verksamhetsuppföljning, redovisning, upprätta stadens bokslut och årsredovisning. Vidare ansvarar kontoret för stadens integrerade ledning och styrning (ILS) samt stadens resursfördelningssystem.

Av Stockholms stads *Budget 2018* framgår att satsningar görs för ett fortsatt högt bostadsbyggande, med ett reviderat mål om 80 000 bostäder fram till 2025. I kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna i enlighet med kommunallagens 6 kap. 1 §. Stadsledningskontoret ansvarar genom stadsutvecklingsavdelningen för samordning av stadens klimatarbete, bostadsbyggande samt stora investeringsprojekt.

Uppföljning av miljöpåverkan i specifika detaljplaner och planprogram ingår inte primärt i stadsledningskontorets ansvarsområde. Enligt den intervjuade ansvarar stadsledningskontoret dock för uppföljning av Stockholms stads miljöprogram. Det görs också en årlig sammanställning av nämndernas uppföljning av miljöprogrammets delmål i stadens årsredovisning.

7.2 Befintliga övervaknings- och uppföljningsprocesser av miljöpåverkan

Miljöprogrammet har en särställning i och med att det är det enda programmet som helt har integrerats i ILS, stadens budget och nämndernas verksamhetsplaner. Därmed följs programmet också upp i nämndernas verksamhetsberättelser och stadens årsredovisning. Kommunstyrelsen har det övergripande uppföljningsansvaret för miljöprogrammet.

8. Sammanfattad bedömning av tidigare rekommendationer

| Rekommendation | Åtgärdad | | | Kommentar |
|--|----------|--------|-----|--|
| | Ja | Delvis | Nej | |
| Formalisera ansvaret för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan som planer och program antas medföra | | X | | Uppföljningen har delvis inkorporerats i <i>Ledstången</i> . Ansvaret för uppföljningen framstår fortfarande som relativt oklart i praktiken. Ingen nämnd (med förvaltning) handhar enligt nuvarande reglementen och rutiner det samordnande ansvaret för att säkerställa att uppföljningen av den betydande miljöpåverkan genomförs, samt att kunskapsåterföring görs. |
| Fastställa syftet för uppföljningen förutom efterlevnad av lagkrav | | | X | Syftet för uppföljningen har inte klargjorts. Förutom att följa lagkrav och stadens klimat- och miljömål finns det möjlighet att bredda syftet. Det finns ambitioner inom de olika förvaltningarna att inkorporera boendeperspektiv, samt barn- och jämställdhetsperspektivet i enlighet med direktiven i <i>Budget 2018</i> gällande "socialt värdeskapande i stadsplanerings- och exploateringsprocessen" samt en "demokratiskt hållbar stadsutveckling". Oavsett ambition behöver syftet fastställas för att kunna utveckla formen och omfattningen av miljöbedömningarnas uppföljningar. |
| Upprätta dokumentation för hur miljöfrågorna ska integreras i planeringsprocessen | X | | | Vi ser positivt på att även miljöförvaltningen har fått en roll i samarbetet kring "Ledstången". Processkartan för Ledstången beskriver på ett adekvat sätt i vilka skeden miljöfrågorna inkorporeras i planprocessen. Dock kvarstår utvecklingen av uppföljningsprocessen i planeringsprocessen. |

9. Svar på revisionsfrågorna och bedömning

En sammanfattning av vår bedömning på respektive revisionsfråga beskrivs i tabellen nedan med en mer detaljerad motivering i de följande avsnitten.

| Revisionsfråga | Svar |
|---|--|
| Har miljöbedömningar utformats i enlighet med lagar och förordning? | Ja. Miljöbedömningarna har i sin helhet utformats i enlighet med lagar och förordningar. Det sker uppföljningar av övergripande miljökonsekvenser, dock inte med syfte att undersöka specifika detaljplaners påverkan. |
| Är ansvaret tydligt reglerat inom staden för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan som planerna antas leda till? | Nej. Utifrån kommunstyrelsens uppdrag och ansvar i kommunallagens 6 kap., reglemente för kommunstyrelsen samt kommunfullmäktiges budget, är det rimligt att det åligger styrelsen att säkerställa att det finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av miljöbedömningar. Vi anser att det behövs ett klagörande av vilken nämnd som ska ha det formella ansvaret för samordningen av miljöbedömningarnas uppföljning, för att på ett effektivt vis kunna fortsätta utvecklingen av uppföljningsprocessen. Detta med anledning av att ingen av de berörda förvaltningarna uppfattar att det finns någon som ansvarar för att tillgodose att det sker en uppföljning av miljöbedömningar. |
| Finns en väl fungerande samverkan och dialog mellan berörda nämnder i uppföljningsprocessen? | Delvis. "Ledstången" har formaliserats ytterligare och inkluderar nu även miljöförvaltningen. Det finns i processkartan för Ledstången en kategori för uppföljning vilken kan liknas med en processuppföljning, där projektets utformning under både planerings- och genomförandefasen granskas. Detta leder visserligen inte till någon förändring av det enskilda projektets miljöpåverkan, men kan på sikt inrymma en effektiv och samordnad uppföljning av miljöbedömningar genom att förbättra metoder och tillvägagångssätt. Staden kan exempelvis överväga att komplettera de existerande processerna inom Ledstången med ett årligt samverkansmöte med berörda förvaltningar i syfte att följa upp miljöbedömningarna och främja erfarenhetsåterföring |

Är miljöbedömningarna tillräckligt tydliga avseende former för uppföljning, övervakning, rapportering och erfarenhetsåterföring av effekterna på miljön?

Delvis. Miljöbedömningarna ser mycket olika ut i format samt hur djupgående och tydliga de är i sammanställningen av miljöaspekter, rimliga alternativ, uppföljningar och åtgärder. Det behöver tydliggöras hur och genom vilka befintliga uppföljnings- eller övervakningsprocesser de relevanta miljökonsekvenserna kommer att följas upp. Det kan vara lämpligt att i miljöbedömningen redovisa preliminär omfattning för uppföljningen, så som tidpunkter och tidsintervall. Detta för att öka transparensen och ge möjlighet till kontroll av att identifierade miljökonsekvenser följs upp.

Stadsbyggnadskontoret bör specifikt säkerställa att stadens kravställningar på dokumentets format och innehåll tydliggörs. Det behöver exempelvis tydliggöras i miljöbedömningarna hur och genom vilka befintliga uppföljningsprocesser miljökonsekvenser kommer att följas upp. Det kan även vara lämpligt att i miljöbedömningen redovisa preliminär omfattning för uppföljningen, så som tidpunkter och tidsintervall.

Ger uppföljningen möjligheten att fånga upp synpunkter från berörda utomstående grupper, t.ex. medborgare, organisationer, företag?

Nej. Berörda har möjlighet att yttra sig i samband med plansamråd däremot finns det ingen liknande form i uppföljningssyfte. Det finns enskilda projekt, exempelvis Norra Djurgårdsstaden, där uppföljningar har inkluderat synpunkter från exempelvis medborgare. Detta sker dock inte systematiskt. Det finns däremot en bred samsyn kring vikten av att inkludera boendeperspektivet i framtida uppföljningar.

I stadens *Budget 2018* framgår att staden ska ha en "demokratiskt hållbar stadsutveckling" samt att stadsplaneringen ska "genomsyras av ett barn- och jämställdhetsperspektiv", vilket skulle kunna inrymmas i uppföljningen av miljöbedömningar.

9.1 Bedömning om strategiska miljöbedömningar sker i enlighet med lagar och regler

Enligt lagkravet ska strategiska miljöbedömningar enbart göras när detaljplanen antas medföra betydande miljöpåverkan. Det finns inget hinder mot att kommunen eller myndigheten anlitar en konsult, men om miljöbedömningen inte lever upp till de krav som ställs i miljöbalken ankommer det på kommunen eller myndigheten att ställa krav

på kompletteringar och ändringar. En bristfällig miljöbedömning kan göra att även antagandet av planen kan komma att upphävas⁵.

Inom ramen för granskningen har en analys av miljöbedömningar genomförts (se Bilaga 4). Utifrån denna analys kan vi konstatera att miljöbedömningar ser mycket olika ut i format samt hur djupgående de är i analyser av miljöaspekter, uppföljningar och rimliga alternativ men de är generellt sett uppbyggda utifrån kriterierna i lagkravet (6 kap. 11 § miljöbalken).

Alla intervjupersoner som vi har träffat delar uppfattningen att även om vissa analyser görs av respektive förvaltning sker ingen systematisk uppföljning med syfte att utreda den miljöpåverkan som beskrivs i miljöbedömningarna. I miljöbedömningar beskrivs exempelvis ett antal åtgärder som syftar till att minska den miljöpåverkan som planen antas leda till. Det är däremot otydligt om och hur åtgärderna ska genomföras då en uppföljningsprocedur med syfte att följa upp den identifierade miljöpåverkan saknas. Det sker övergripande uppföljningar av miljökonsekvenser, dock inte med syftet att undersöka specifika detaljplaners påverkan.

Vår bedömning är att miljöbedömningarna i sin helhet har utformats i enlighet med lagar och förordningar. Det finns dock ett behov av utveckling när det gäller redogörelserna för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen antas medföra.

9.2 Bedömning om ansvarsfördelningen avseende uppföljningen av miljöpåverkan är tydlig

Eftersom lagstiftningen lämnar stort utrymme för utformningen av uppföljningen är det väsentligt att säkerställa ett ändamålsenligt uppföljningssystem med tydliga ansvarsförhållanden utifrån miljöbedömningarnas syfte.

Det finns ett bra samarbete mellan de berörda förvaltningarna och miljöfrågorna diskuteras i löpande dialog mellan handläggare eller i projektgrupper, specifikt inom ramen för Ledstången. Vi ser positivt på att även miljöförvaltningen har fått en roll i samarbetet kring Ledstången. Ansvarsfördelningen för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan upplevs dock som otydlig och de intervjuade har svårt att bedöma vilken förvaltning som har eller borde ha uppföljningsansvaret.

Delar av uppföljningsprocessen av miljöbedömningar kan med fördel fördelas på de olika kontoren och integreras i Ledstången för att nyttja stadens alla resurser effektivt. Däremot behövs ett klagörande gällande vilken nämnd och förvaltning som ska ha det formella ansvaret för samordningen av miljöbedömningarnas uppföljning. Denna del bör fastställas för att staden ska ha tillräcklig möjlighet att efterleva lagkraven vad gäller att följa upp den faktiska miljöpåverkan som planerna gett upphov till.

⁵ se dom MÖD 2014:4 i Miljööverdomstolen

9.3 Bedömning om det finns en samverkan i uppföljningsprocessen

Ändamålsenliga uppföljningar med god samverkan kan medföra att staden kan utveckla ett lärande inom organisationen för att i framtiden kunna arbeta mer effektivt med bostadsbyggandets miljöpåverkan. I åtminstone två projekt (Norra Djurgårdsstaden och Hammarby sjöstad) har det funnits ett gediget uppföljningsarbete med kunskapsåterföring vilket föranlett andra val i projekt och miljöbedömningar därefter. Dessa projektorganisationer har varit resursintensiva och omfattande vilket gör det svårt att, i samma omfattning, tillämpa på stadens alla uppföljningar. Däremot finns det goda anledningar att se dessa projekt som ett föredöme för framtida uppföljningsstrukturer.

Det finns inom ramen för Ledstången en kategori för uppföljning vilket kan liknas vid en processuppföljning, där projektets utformning under både planerings- och genomförandefasen granskas. Detta leder visserligen inte till någon förändring av det enskilda projektets miljöpåverkan, men kan på sikt inkorporera en effektiv och samordnad uppföljning av miljöbedömningar genom att förbättra metoder och tillvägagångssätt. Staden kan exempelvis överväga att komplettera de existerande processerna inom Ledstången med ett årligt samverkande möte med berörda förvaltningar i syfte att följa upp miljöbedömningarna och främja erfarenhetsåterföring.

Vi anser att det behövs ett klargörande av vilken nämnd och verksamhet som ska handha det formella ansvaret för samordningen kopplat till uppföljningen av miljöbedömningarna, för att på ett effektivt vis kunna fortsätta utvecklingen av uppföljningsprocessen. Sett till kommunstyrelsens uppdrag och utökade ansvar i förhållande till kommunallagens 6 kap., reglemente för kommunstyrelsen samt kommunfullmäktiges budget, är det rimligt att det åligger styrelsen att säkerställa att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för att på ett ändamålsenligt vis kunna följa upp miljöbedömningar.

9.4 Bedömning om miljöbedömningarnas tydlighet vad gäller former för uppföljning och övervakning

Det juridiska ramverket kring miljöbedömningarnas uppföljning i Sverige är idag mycket svagt, och det mesta av den uppföljning som faktiskt genomförs har varit en del av verksamhetsutövers interna miljöarbete. I 26 kap. 19 § miljöbalken finns dock ett allmänt hållet krav på att alla verksamhetsutövare ansvarar för fortlöpande kontroll av sin verksamhets miljöpåverkan, vilket i vissa fall bäst kan uppnås genom en strukturerad uppföljning av miljöbedömningar. Det är dock tveksamt om denna bestämmelse är tillämplig på avslutade exploateringsprojekt eller ställer krav på uppföljning av miljöbedömningar specifikt.

Uppföljningen av identifierade miljökonsekvenser är i hög utsträckning beroende av miljöbedömningens innehåll. Brister i miljöbedömningarna kan alltså avsevärt försvåra uppföljningsarbetet och begränsa möjligheterna att genomföra effektuppföljning. Utifrån analysen av miljöbedömningar (se Bilaga 4) kan vi konstatera att miljöbedömningarna är olika i omfattning av miljöaspekter, uppföljningar och rimliga alternativ.

Vi har även noterat att utformningen av miljöbedömningar skiljer sig åt. Av denna anledning bör staden, genom stadsbyggnadskontoret och berörda förvaltningar, ges i uppdrag att tydliggöra stadens kravställningar på miljöbedömningarnas

format och innehåll. Det behöver exempelvis tydliggöras i miljöbedömningarna hur och genom vilka befintliga uppföljningsprocesser miljökonsekvenser kommer att följas upp. Det kan även vara lämpligt att i miljöbedömningen redovisa preliminär omfattning för uppföljningen, så som tidpunkter och tidsintervall.

Utifrån förarbeten till Sveriges implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG, prop. 2003/04:116, framgår att en övervakningsåtgärd inte behöver vara enskild för varje plan utan kan gälla flera planer och program, under förutsättning att den information man samlar in blir tillräcklig för de bedömningar som kan behöva göras.

Det finns befintliga övervaknings- och uppföljningsprocesser, vilka med fördel kan integreras i miljöbedömningarnas uppföljning. Dessa behöver dock sannolikt kompletteras med ytterligare uppföljningsprocesser, då många processer är på en aggregerad nivå med ett annat syfte och otillräcklig relevans för de miljöbedömningar som tagits fram i samband med detaljplaner. Detta för att staden på ett tillräckligt sätt ska kunna leva upp till miljöbalkens krav på uppföljning av den faktiska miljöpåverkan som planerna gett upphov till.

Syftet med befintliga uppföljningsstrukturer behöver således även tydliggöras för att vara användbara för uppföljningar av miljöbedömningar och framtida kunskapsåterföring.

Det behöver även tydliggöras i miljöbedömningarna hur och genom vilka befintliga uppföljningsprocesser miljökonsekvenser kommer att följas upp. Det kan vara lämpligt att i miljöbedömningen redovisa preliminär omfattning för uppföljningen, så som tidpunkter och tidsintervall. Detta för att möjliggöra en transparens och möjlighet till kontroll av att identifierade miljökonsekvenser följs upp.

9.5 Bedömning om uppföljningen möjliggör synpunkter från berörda utomstående

I två projekt (Norra Djurgårdsstaden och Hammarby sjöstad) har det funnits ett gediget uppföljningsarbete med inhämtade synpunkter från de boende. Dessa projektorganisationer har varit omfattande vilket gör det svårt att systematisera på en övergripande nivå, däremot finns det goda anledningar att se dessa projekt som ett föredöme för framtida uppföljningsstrukturer.

Uppföljningen ska ske enligt lagkrav men uppföljningen kan antas resultera i mycket användbar information om integrering av miljöfrågorna i planeringsprocessen. Att utnyttja denna information på ett bra och effektivt sätt är viktigt för att uppföljningen också ska bidra till utveckling av planeringsprocessen.

Med anledning av kommunfullmäktiges direktiv i *Budget 2018* gällande att stadsplaneringen ska "genomsyras av ett barn- och jämställdhetsperspektiv", är det även i linje med stadens ambitioner att inom ramen för uppföljningen av miljöbedömningar även följa upp hur väl projektet har uppfyllt dessa aspekter. Vi understryker därför vikten av att överväga att inkorporera fler aspekter i uppföljningen miljöbedömningarna än vad som krävs enligt lagstiftningen.

9.6 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ **Säkerställa att ansvaret för uppföljning av miljöbedömningar tydliggörs.**

Sett till kommunstyrelsens uppdrag och ansvar i förhållande till kommunallagens 6 kap., reglemente för kommunstyrelsen samt kommunfullmäktiges budget, är det rimligt att det åligger styrelsen att säkerställa att det finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av miljöbedömningar. Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en tydligare ansvarsfördelning och där med bättre förutsättningar till samordning av miljöbedömningarnas uppföljningar, för att på ett adekvat sätt kunna leva upp till miljöbalkens lagkrav vad gäller uppföljningar av miljöpåverkan. Detta med anledning av att ingen av de berörda förvaltningarna uppfattar att det finns någon som ansvarar för att tillgodose att det sker en uppföljning av miljöbedömningar.

Vidare rekommenderar vi stadsbyggnadsnämnden att:

- ▶ **Stadsbyggnadskontoret får i uppdrag att tydliggöra stadens kravställningar på miljöbedömningarnas format och innehåll. Detta för att säkerställa en enhetlighet vad gäller utformningen samt att stadens kravnivåer uttrycks tillräckligt i miljöbedömningen. Detta kan genomföras i samråd med andra berörda förvaltningar.**

Utifrån en analys som vi har genomfört av miljöbedömningar (se Bilaga 4), med utgångspunkt i 6 kap. 12 § miljöbalkens, kan vi konstatera att miljöbedömningarna i staden ser mycket olika ut i format samt hur djupgående de är i beskrivningen av åtgärder och hur övervakning av den betydande miljöpåverkan ska se ut. Uppföljningen av identifierade miljökonsekvenser är i hög utsträckning beroende av miljöbedömningens innehåll. Brister i miljöbedömningarna kan alltså avsevärt försvåra uppföljningsarbetet och begränsa möjligheterna att genomföra effektuppföljning. Av denna anledning bör stadsbyggnadskontoret tydliggöra stadens krav på miljöbedömningarna. Det behöver exempelvis tydliggöras i miljöbedömningarna hur och genom vilka befintliga uppföljningsprocesser miljökonsekvenser kommer att följas upp. Det kan även vara lämpligt att i miljöbedömningen redovisa preliminär omfattning för uppföljningen, så som tidpunkter och tidsintervall.

Stockholm den 19 september 2018

Outi Alestalo

Madeleine Gustafsson

Bilaga 1: Källförteckning

- ▶ Budget 2018, antagen av kommunfullmäktige 16 november 2017
- ▶ Dagvattenstrategi - Stockholms väg till en hållbar dagvattenhantering, antagen av kommunfullmäktige 9 mars 2015. 315-1075/2002.
- ▶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG, 27 juni 2001
- ▶ Europeiska kommissionen, Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Tillgänglig på:
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf
- ▶ Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program, Naturvårdsverket, 2009:1. Februari 2009
- ▶ Hjälpreda för miljöfrågor i stadsplaneringen i Stockholms stad, Miljöförvaltningen, reviderad februari 2015
- ▶ Instruktion för stadsledningskontoret. 2016:02 (Dnr 181-240/2016)
- ▶ Markanvisningspolicy 2015, antagen av kommunfullmäktige 15 december 2015, Stockholms stad
- ▶ Miljöbalken (1998:808) 6 kap. Miljöbedömningar och annat beslutsunderlag
- ▶ Miljöbedömningar av planer och program, prop. 20013/04:116
- ▶ Miljöbedömningsförordning (2017:966)
- ▶ MKB för detaljplan – användning och kvalitet, MKB-centrum SLU, Boverket
- ▶ Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning, Boverket
- ▶ Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i detaljplaneprocessen, Revisionskontoret, Stockholms stad (DNR 420/248-01)
- ▶ Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program, [till 6 kap. miljöbalken samt miljöbedömningsförordningen (2017:966)]
- ▶ Norra Djurgårdsstaden – Hållbarhetsredovisning, Exploateringskontoret
- ▶ PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen, Boverket
- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ PM: Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i stadens planer och program, projektrapport nr 8/2015, Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsen 10 februari 2016, § 21
- ▶ Promemoria Miljöbedömningar (DS 2016:25), PM 2016:161 RV, 21 september 2016
- ▶ Promemoria (PM) 2016:24 RV, 4 februari 2016 (Dnr 183-1812/2015)
- ▶ Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden, grönare Stockholm, januari 2017. Stadsledningskontoret
- ▶ Sammanträdesprotokoll nr 11, Kommunstyrelsen, 3 juni 1992 § 4 (304/92).
 - Bilaga A till kommunstyrelsens protokoll den 3 juni 1992, PM 1992: RII
- ▶ Sammanträdesprotokoll, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, 2 februari 2016 § 16 (Dnr 2015-17488)

- ▶ Sammanträdesprotokoll, Stadsbyggnadsnämnden, 4 februari 2016 § 22 (Dnr 2015-19883-30)
- ▶ Stockholms stads kemikalieplan 2014-2019, antagen av kommunfullmäktige 14 juni 2014. Dnr: 303-1952/2013
- ▶ Stockholms stads miljöprogram 2016-2019, antagen av kommunfullmäktige 4 april 2016 § 17
- ▶ Tjänsteutlåtande, Exploateringskontoret, december 2015 (Dnr 2015-03438-1).
- ▶ Tjänsteutlåtande, Miljöförvaltningen, 19 januari 2016 (Dnr 2015-17448)
- ▶ Tjänsteutlåtande, stadsbyggnadskontoret, 14 januari 2016, (Dnr 2015-19883)
- ▶ Tjänsteutlåtande, stadsledningskontoret, 25 januari 2016
- ▶ Trafikbuller och planering V, maj 2016
- ▶ Uppföljning av betydande miljöpåverkan – en studie av miljöuppföljning av kommunala planer. Examensarbete, Master, Stockholms Universitet. Maja Larsson. 2009
- ▶ Vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm, Stadsbyggnadskontoret och Miljöförvaltningen, april 2018
- ▶ Wiklund, H. & Hillgren, J. Strategisk miljöbedömning för hållbar regional tillväxt: om behovet av förbättrad uppföljning och utvärdering. 2008. Rapport nr 5 från MiSt-programmet. Blekinge Tekniska Högskola
- ▶ Wilson, L 1998. A practical method for environmental impact assessment audits
- ▶ Översiktsplan för Stockholms stad, antagen av kommunfullmäktige februari 2018

Bilaga 2: Förteckning över intervjupersoner

- ▶ Stadsbyggnadsstrateg, enheten för strategi och utveckling, Stadsbyggnadskontoret
- ▶ Planchef, planavdelningen, Stadsbyggnadskontoret
- ▶ Enhetschef, Miljöenheten, Exploateringskontoret
- ▶ Enhetschef, Stadsmiljöenheten, Miljöförvaltningen
 - Samordnare för planfrågor, Stadsmiljöenheten, Miljöförvaltningen
- ▶ Bitr. avdelningschef, Stadsutvecklingsenheten, Stadsledningskontoret
 - Stadsutvecklingsstrateg, Stadsutvecklingsenheten, Stadsledningskontoret

Bilaga 3: Granskade miljöbedömningar

Granskningen omfattar miljöbedömningar från ett urval av pågående detaljplaner för exploatering (per 1 juli 2018). De detaljplaner som valdes avsåg stadsdelsområdena Bromma, Norrmalm samt Östermalm. Samtliga miljöbedömningar är färdigställda 2018, se nedan.

- ▶ Miljökonsekvensbeskrivning tillhörande detaljplan för Sju Sekel 1 i stadsdelen Norrmalm, S-Dp-2016-00310, 2018-06-04
- ▶ Miljökonsekvensbeskrivning, detaljplan Masugnen 5 och 7, 2011-04316, 2018-06-07
- ▶ Miljökonsekvensbeskrivning Hästen 21, 2015-14011, 2018-06-05
- ▶ Kulturmiljöutredning Skeppsholmsviken 9, Stockholm, 2017-09424, 2018-05-25

Bilaga 4: Granskning av strategiska miljöbedömningar

En översiktlig granskning av fyra strategiska miljöbedömningar av detaljplaner har granskats. Granskningskriterierna har bestått av miljöbalkens krav på innehållet i miljöbedömningar (6 kap. 11 § och 12 § miljöbalken):

Inom ramen för en miljöbedömning enligt 3 § [6 kap miljöbalkens] en myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Miljöbedömningen skall innehålla:

1. En sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program

En sammanfattning hittades i varje miljöbedömning, och stod i tre av de fyra fallen under egen rubrik. Förhållandet till andra planer och program nämndes i några fall endast mycket kortfattat utan djupgående analys av relationen mellan dessa.

2. En beskrivning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd

Tre av de fyra miljöbedömningarna innehöll alternativ till planförslaget för jämförelse med planförslaget.

3. a) En beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs samt

Ett nollalternativ finns med i alla miljöbedömningar, med undantag för konsekvensbeskrivningen av kulturmiljön där ett uttalat nollalternativ inte fanns med. I de flesta miljöbedömningar används dock miljöns aktuella förutsättningar inom planområdet i analysen av varje miljöaspekt.

3.b) En beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt

Samtliga miljöbedömningar innehåller en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som antas påverkas av detaljplanerna.

3. c) En beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön

Naturområden som avses i 7 kap. miljöbalken nämns endast i ett fåtal miljöbedömningar (främst konsekvensbeskrivning av kulturmiljö för Skeppsholmsviken och miljöbedömning för Masugnen 5 och 7) som har granskats då enbart få planer ligger i nära anslutning till sådana områden. Exempelvis beskrivs det i miljöbedömning för detaljplan för Masugnen 5 och 7 (2018) och konsekvensbeskrivning av kulturmiljö för Skeppsholmsviken (2018) relevanta miljöproblem med koppling till strandskydd och nationalparksområden.

3. d) En beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet

I majoriteten av miljöbedömningar som har granskats finns en koppling till relevanta miljömål såsom nationella miljö kvalitetsmål och Stockholm stads egna miljöprogram, med kvalitetsmål (för t.ex. energianvändning och buller). Ett bra exempel är miljöbedömningen för detaljplan för Masugnen 5 och 7 (2018) och Hästen 21 (2018) där alternativen (programförslag samt nollalternativ) utvärderas gentemot varje relevant miljömål.

4. En beskrivning av den betydande miljöeffekten (befolkning och människors hälsa, djur- eller växtarter och biologisk mångfald i övrigt, mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö, hushållning med mark, vatten och den annan hushållning med material, råvaror och energi) som genomförandet av planen antas medföra

Alla miljöbedömningar som har granskats utvärderar planens påverkan på det som anses vara betydande miljöaspekter.

5. En beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan

I varje miljöbedömning som har granskats beskrivs åtgärder där detta är relevant. Åtgärderna som presenteras har kopplats till miljöaspekter som utvärderas. Stundtals ges förslag på åtgärder som bör övervakas eller följas upp under processens gång men det är otydligt hur de ska följas upp och vem som ska följa upp dessa.

6. En sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes

Nästan samtliga miljöbedömningar ger en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen har gjorts. De framgår inte alltid med separata rubriker för t.ex. avgränsningar, alternativ, bedömningsgrunder mm. Skälen till val av olika alternativ är inte alltid tydligt redovisade.

7. En redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför

Planerade åtgärder för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan saknas eller är otydligt beskrivna. Ingen av de granskade miljöbedömningarna innehåller en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

8. En icke-teknisk sammanfattning av 1-7. Lag (2017:955)

I samtliga miljöbedömningar finns en tydlig, icke-teknisk sammanfattning av miljöbedömningen. I en del fall inbegrips inte paragrafens alla punkter i sammanfattningen.