

FYSISK PLANERING FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD

LARS EMMELIN

Jag ska i det här kapitlet problematisera frågan om den fysiska planeringens roll och betydelse för arbetet med biologisk mångfald: Vad är fysisk planering och vad befattar den sig med?¹ Hur stark är egentligen planeringens styrande förmåga? Vilka problem uppstår när biologisk mångfald ska föras in i planeringen?

PLANERING ETT VIKTIGT STYRMEDEL?

Förändrad markanvändning ligger bakom en betydande del av förlusten av biologisk mångfald både nationellt och globalt.² Den fysiska planeringen befattar sig med förändring av markanvändningen. I form av ”översiktlig kommunal planering” täcker den in inte bara hela Sveriges landyta utan också, i form av havsplanering, havet ut till 12-milsgränsen.³ Att fysisk planering är ett viktigt styrmedel för att värna om biologisk mångfald kan förefalla självklart. Det är också så en idealiserad fysisk planering presenteras i material från Naturvårdsverket och Boverket. Om översiktsplanering säger Boverket: ”Översiktsplanering har en central roll i arbetet mot ett mer hållbart samhälle. I avvägningen mellan olika

allmänna intressen bör den mest miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbara utvecklingen vara styrande”.⁴ Det ger ett intryck av planering som ett kraftfullt och tämligen allomfattande verktyg för att styra markanvändning.

FYSISK PLANERING OCH ANNAN PLANERING

Planering avser att kontrollera framtiden och forma den efter en vilja. Att ta kontroll över framtiden kan innebära både att anpassa sig till förändringar över vilka man inte har kontroll och att försöka forma miljön. Planering för förändrad markanvändning, som ofta betecknas med ”fysisk planering”, sysslar med hur marken i framtiden ska disponeras för olika ändamål och vilka aktörer som får företräde till marken och om avvägning mellan olika allmänna intressen och mellan allmänna och enskilda intressen. Fysisk planering sysslar till exempel med omdisponering av jordbruksmark till bebyggelse, lokalisering av infrastruktur som vägar, hamnar, flygfält osv. Mot detta står verksamhetsplanering, till exempel naturvårdens skötselplaner eller jord- och skogsbrukets driftsplaner. I praktiken går dessa två typer av planering in i varandra. Fysisk planering är ofta en förutsättning för planering av förvaltning och drift. Den

1 En överblick över många aspekter av fysisk planering med tonvikt på översiktlig planering ur ett kulturgeografiskt perspektiv finns i Forsberg, 2018.

2 Se Ebenhard, 2021, s. 39–49 i denna bok.

3 Det vill säga 12 nautiska mil från ”baslinjen”, i princip kust eller yttersta öar.

4 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/fysisk-planering/>

fysiska planeringens mål kan ofta bara uppnås om den följs upp med verksamhetsplanering: om mark avsätts för friluftsliv och naturvård måste den också förvaltas för detta. Om landskapet är ett kulturlandskap med många användare blir en kombination av planering med skötsel, övervakning och återkoppling till förändrad markdisponering eller skötsel nödvändig. Planeringen måste anpassas till en föränderlig omvärld, till utvecklingen i landskapet, till ny kunskap och till människors värderingar och önskemål. En sådan planering betecknas som adaptiv. Den fysiska planeringen sysslar med ingrepp i landskapet som ofta ger långvarig påverkan, kanske oåterkalleliga effekter. Att undersöka alternativ och göra konsekvensanalyser bygger på ett konsekvensetiskt förhållningssätt: kravet att förstå konsekvenserna innan man handlar. Det är därför oroväckande att både svensk och internationell forskning visar stora brister i miljöbedömning av planer och program, ”strategisk miljöbedömning”?

*Planen: projektritning,
strategiskt program eller vision?*

Under den allmänna termen ”planer” samsas en mängd vitt skilda typer av planer. Dels är det olika former av verksamhetsplaner, förvaltningsplaner, budgetplaner med mera, som vi här inte befattar oss med, men som till exempel i form av jord- och skogsbrukets driftsplanering har avgörande betydelse för den biologiska mångfalden. Dels är det alltså planer för markdisposition. Dessa spänner emellertid över många nivåer, från konkreta projektplaner för ett vägbygge eller uppförande av en byggnad till strategiska planer och mera allmänna visioner för kommunens eller

regionens utveckling. Figur 1 (strategiska nivåer) visar mycket schematiskt hur olika nivåer i en hierarki av fysisk planering fokuserar på olika typer av frågor. Det svenska planeringssystemet är internationellt avvikande genom att i stort sett sakna sektorsövergripande nationella eller regionala fysiska planer. Vissa fysiska sektorsplaner eller program finns till exempel inom vägsektorn. Planeringssystemets strategiska nivå är i ett internationellt perspektiv svag.

*Framväxten av svensk
planering: nödvändig förståelse
av styrkor & svagheter⁶*

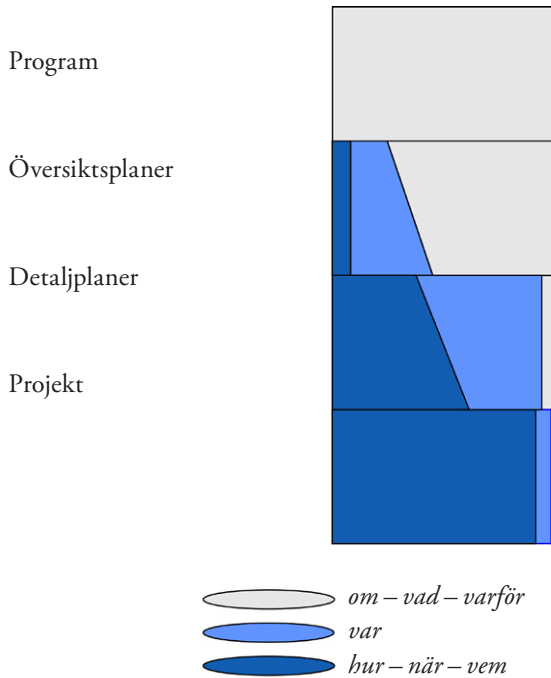
Svensk fysisk planering har vuxit fram⁷ i huvudsak som stadsplanering och som reaktion på konkreta problem som förslumning och trångboddhet, smittspridning och dålig hygien, avfallsproblem och brist på rent vatten, stadsbränder och säkerhet, men också för att motverka oreglerad exploatering. Några av de arv som utvecklingen lämnat formar dagens system och är därmed viktiga att förstå.⁸ För det första, att planering har vuxit fram som en huvudsakligen lokal verksamhet för lokala problem. Fysisk planering är framför allt en kommunal angelägenhet. För det andra, att

5 Överblick över detta finns i slutrapporten från SPEAK-projektet Balfors et al. (2018) och Emmelin (2016).

6 Jag ska här inte gå in på det snåriga fält som betecknas som ”planeringsteori” även om den mera teoretiska förståelsen av planeringens natur kan vara viktig för djupare förståelse. Läsaren hänvisas till en utmärkt översikt av Strömgen (2016) eller en något mindre teoretisk överblick som fokuseras på landskapsförvaltning för friluftsliv och naturvård, se Emmelin et al. (2010).

7 Stadsplanering har anor från antiken men den planering som här avses växer fram från 1800-talets mitt och accelererar under 1900-talet.

8 Viktiga drag i svensk fysisk planering sammanfattas av Strömgen (2016) och Blücher (2016).



Figur 1. Fysisk planering på olika nivåer är inriktad på att svara på olika frågor, från de konkreta på projektnivån till mera allmänna på den strategiska och visionära nivån. På de högre nivåerna gäller planeringen strategiska ställningstaganden, t.ex. behov av infrastruktur, anspråk på mark för nationalparker osv. Frågorna gäller "om-vad-varför". Översiktsplaner visar markdisposition. På lägre nivåer blir planeringen alltmer konkret. Detaljplanerna svarar direkt på frågan var en bestämd aktivitet får eller inte får äga rum. Projekten slutligen utgör konkreta beskrivningar av genomförande – hur, när och av vem som projektet ska genomföras (efter Emmelin et al., 2010).

planeringen ska reglera konflikter dels mellan allmänna och enskilda intressen, dels mellan olika enskilda intressen, men också mellan olika allmänna intressen. Den fysiska planeringen har som viktig uppgift att värna den enskildes rätt gentemot staten. Ägande- och förfoganderätten över mark inskränks av staten på olika sätt, vilket planeringen ska reglera. Långsiktiga hänsyn, som bevarande av biologisk mångfald, hamnar ofta i denna skärning mellan allmänintresse och enskilda intressen, till exempel strandskyddets ingrepp i ägande- och förfoganderätt. För det tredje att

fastigheten⁹ är en grundenhet i planeringen och skapar stabilitet genom ett mönster av ägande men därmed också bristande flexibilitet; naturen följer sällan fastighetsgränserna. För det fjärde innebär arvet från stadsplaneringen att den dominerande yrkeskåren i planeringen har varit arkitekter och ingenjörer.¹⁰

9 "Fastighet" används ofta i dagligt tal som beteckning på en byggnad. Här är det den juridiska och lantmäterimässiga fastigheten som avses.

10 I exempelvis Storbritannien är "arkitekter" och "planerare" tydligt skilda yrkesgrupper med olika organisationer.

För det femte är fysisk planering en regelstyrd verksamhet.

*Avstyrande planering
– inte tillstyrande*

Miljörechtsexperten Staffan Westerlund påpekade för ungefär ett halvt århundrade sedan att företrädare för statlig och ideell naturvård ofta tycks tro att planeringen har makt att styra vad som ska ske på en viss yta.¹¹ Men, som han noterade har vi ett system som kan avstyra olämpliga lokaliseringar men knappast ett som kan styra att en viss verksamhet ska ske på en bestämd plats. I den mån planer genomförs är det av många olika aktörer med mål som kan avvika från de planerade; se vindkraftsexemplet nedan.

Det kommunala planmonopolet

”Det kommunala planmonopolet” innebär att kommunen har monopol på att upprätta och fastställa fysiska planer. Det innebär däremot inte att kommunen har någon oinskränkt makt över markanvändningen. Staten griper in i planeringen på många olika sätt med regleringar, genom att avsätta områden för olika former av naturvård, genom överprövning av till exempel kommunala dispenser från strandskyddet. Planer och lov går att överklaga enligt bestämda regler för att tillvarata olika intressen.

Riksintressen

Områden av ”riksintresse” finns utpekade av ett stort antal samhällssektorer, allt från försvaret och olika näringar till naturvård och friluftsliv. Flera motstridiga riksintressen kan i princip överlappa inom ett område. Kommunen ska i sin översiktsplan ange hur man avser att ta hänsyn till olika riksintressen. Men

riksintressen är inte i sig ett områdesskydd eller någon form av ”reservat light”.¹²

*Planering är styrd av
politik och regler*

Planering är inte en verksamhet som ”planerare” bedriver självständigt utifrån sina varierande professionella modedoktriner.¹³ Det är en regelstyrd verksamhet. Plan- och bygglagen är en ”processlagstiftning” vilket innebär att den reglerar *hur* planering ska gå till men *inte vilka resultat* den ska uppnå¹⁴ annat än i mycket allmänna och vaga termer som hållbarhet. Det yttersta ansvaret för planeringens innehåll ligger hos folkvalda politiker; dessa är planerarnas direkta uppdragsgivare. Planer ska antas av kommunfullmäktige.

*Planeringens praktik kan
avvika från regelverket*

Obligatoriska planer kan saknas¹⁵, översiktsplanen kan vara högst inaktuell och regleringar som saknar stöd i lagen kan förekomma i kommunala detaljplaner¹⁶. Landet täcks

12 När Stockholms Handelskammare i en rapport gör gällande att i stort sett all mark i Stockholm är otillgänglig för bebyggelse på grund av olika riksintressen är det således i bästa fall ett allvarligt missförstånd.

13 Det är exempelvis inte ovanligt att se ansvaret för ”miljonprogrammet” tillskrivas ”planerarna” eller ”arkitekterna”.

14 En mängd restriktioner och normer kan synas ange substantiella mål men ger ofta mera uttryck för vilka resultat som inte är önskvärda; ett exempel på planeringens ”avstyrande” karaktär.

15 En tyvärr opublicerad genomgång av Boverket visade att ett betydande antal kommuner i Sverige omkring år 2013 saknade en eller alla av de fyra obligatoriska planerna: aktuell översiktsplan, energiplan, avfallsplan och bostadsförsörjningsprogram. Senare länsenkäter pekar på en viss förbättring.

16 En rapport från KTH påvisar att ungefär en tredjedel av granskade detaljplaner (390 från

11 Westerlund, 1980.

i själva verket inte av aktuella och kraftfulla översiktsplaner.

Medborgarinflytande

De samråd med allmänheten som genomförs är inte någon långtgående "public participation" som det ibland kan förefalla även i vetenskapliga skrifter¹⁷. Det rör sig snarare om en konsultation eller ett informationsutbyte där medborgarna inte sällan upplever envägskommunikation.

ÖVERSIKTSPLANER, STRATEGIER OCH HANDLINGSPLANER – ICKE BINDANDE PLANERING

Den kommunala översiktsplanen är inte en juridiskt bindande planering. Den uttrycker kommunens intentioner för markanvändningen. Varken översiktsplanen eller till exempel en grönstrukturplan binder upp kommunen. Deras verkan är så bra som kommunens

vilja och förmåga att i detaljplanering och lovgivning följa dem, något som med bräckliga och växlande politiska konstellationer kan vara begränsat. Fysisk planering på översiktsnivå är visserligen lagfäst men knappast ett redskap för direkt styrning av markanvändningen utan har snarare karaktären av instrument för påverkan genom information eller som plattformar för samverkan. Regionala planer för grön infrastruktur har en liknande roll men ännu svagare ställning.¹⁸

Fysisk planering är inte liktydigt med förvaltning

Fysisk planering tycks inte sällan förväxlas med förvaltning av ett område. Planering kan vara nödvändig men innebär i sig inte att ett område förvaltas på ett bestämt sätt. Parkmark eller grönområden kan avsättas i planeringen, men värdet för biologisk mångfald beror i hög grad av hur de förvaltas vilket inte regleras i en översiktsplan (figur 2, nästa sida).¹⁹

Stora förändringar i markanvändning och miljö sker utanför den fysiska planeringen

Ändrade driftsformer i skogs- och jordbruk är en av de viktigaste faktorerna bakom förlust av biologisk mångfald. Detta sker i stort sett helt utanför den fysiska planeringens påverkan. "Naturlig och normal rationalisering" inom ramen för pågående markanvändning, till exempel jordbrukets utveckling mot storskalighet eller skogsbrukets mot monokulturer, faller utanför den fysiska planeringen. Att ett område enligt planen ska ha "oförändrad

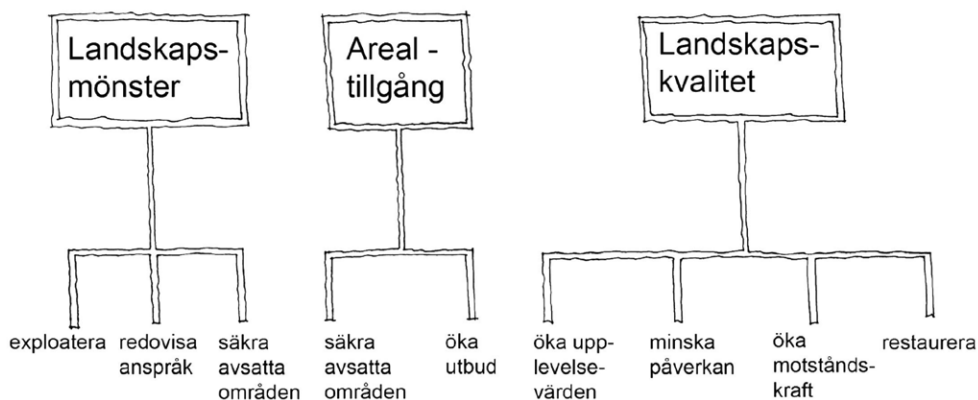
25 kommuner 2006–2008) innehåller en eller flera bestämmelser som inte har stöd i lag och att mer än hälften av planerna innehåller bestämmelser som saknar lagstöd eller är otydliga. (Caesar & Lindgren, 2009). Länsstyrelsen saknar rätt att formellt överpröva sådana planer om de inte överklagas och MÖD (Miljööverdomstolen) anser inte att otydliga bestämmelser gör att planen kan upphävas när den vunnit laga kraft (MÖD 2012:29).

17 En betydande del av de senaste decenniernas planeringsteoretiska litteratur diskuterar kommunikativ planering och kollaborativ planering utan att beröra vilka frihetsgrader som lagstiftningen egentligen ger (se t.ex. Fischer & Forester, 1993; Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Allmendinger, 2017). Liljenfeldt & Mels (i Forsberg, 2018) betecknar vindkraftplaneringen som "teknokratisk" utan att klargöra att de aspekter de tar upp inte är planerarnas val utan läggs fast av regler för planering och miljöprövning.

18 Se exempelvis:

<https://www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur>

19 Missförstånden är ofta påtagliga inom naturvården (Emmelin et al., 2010).



Figur 2. Fysisk planering som den ofta uppfattas: naturvårdens planering och förvaltning för friluftsliv. Fysisk planering och naturresursförvaltning samspelar här och ansvaret är i princip samlat. Planering av markanvändningen och naturförvaltning går i vartannat. Så tycks också den allmänna fysiska planeringen ofta uppfattas. Den fysiska planeringen i kommunal regi som den bedrivs i Sverige har emellertid inte denna koppling mellan planering och förvaltning. I översiktsplanen ges indikationer om de olika funktionerna som emellertid inte är bindande. Ansvaret för exploatering och förvaltning är splittrat på många aktörer. Ur Emmelin et al. 2010.

markanvändning” innebär ingen garanti mot stora förändringar.²⁰

Målkonflikter

En av den fysiska planeringens viktiga uppgifter är att hantera målkonflikter och konkurrens om arealer. En mycket tydlig målkonflikt när det gäller hållbarhet och biologisk mångfald är betoningen av förtätning, som ett viktigt redskap för att åstadkomma effektivare transporter och minskat transportbehov och därmed minskad klimatpåverkan. Förtätning står ofta i direkt motsatsförhållande till behovet att bevara grönsstruktur och grön infrastruktur i urbana områden.²¹ Förtätning

är dock inte riktigt den ”quick fix” som nuvarande planeringsdoktrin utgår från. Förlust av arealer för närfiluftsliv kan medföra ökade transporter. Förlust av ekosystemtjänster kan medföra försämrade vattenhantering och luftkvalitet.

ANSATSER ATT FÖRA IN BIOLOGISK MÅNGFALD

Biologisk mångfald i översiktsplaner – ”starkt i retoriken, svagt i praktiken”

Ett problem när det gäller mera övergripande allmänna intressen i översiktsplaner, till exempel biologisk mångfald eller

20 Den som tidigt uppmärksammade bristen på kontroll över miljöförändring inom ramen för ”naturlig och normal rationalisering” var miljöjuristen Staffan Westerlund i sin doktorsavhandling (Westerlund, 1980).

21 Ett pågående forskningsprojekt vid Högskolan i Gävle finansierat av Formas, lett av Johan

Colding kommer förhoppningsvis att belysa konflikten ur urbanekologisk synvinkel: *Analyzing the environmental rationales for city compaction in the Stockholm region.*

friluftslivshänsyn²², är att den inledande delen av planen där planeringens övergripande mål och principer beskrivs kan innehålla allmänna skrivningar, som sedan inte följs upp i planens konkreta förslag. Resultatet blir att vissa allmänintressen är starka i planens retorik men kan vara svåra att se i de konkreta avvägningar som görs i planen. En studie av svenska översiktsplaner visade att begreppet hållbarhet används vagt och oklart, inte operationaliseras och därför svårligen kan sägas påverka planernas konkreta ställningstaganden.²³

Att göra biologisk mångfald förståelig i planer

Ett intryck man får när man granskar strandskyddsdispenser är att avslagen kan vara formulerade i så allmänna termer att trovärdigheten blir lidande; om jag ser ett vanskött område fullt av kirskaal kan en allmän formulering om att området är viktigt för den biologiska mångfalden framstå som svårbegripligt eller godtyckligt.²⁴

Natura 2000 – ett potentiellt kraftfullt instrument

Systemet med Natura 2000 är en ansats för att komma till ett mera ekologiskt och dynamiskt synsätt i planeringen. Även om själva Natura 2000-området hör till naturvårdens domäner

så ska det ideellt sett ha en bredare påverkan på den fysiska planeringen. Viktiga hinder för detta förefaller vara kunskaper och attityder i planeringssystemet (se mer om Natura 2000 på s. 286–287).

Ekosystemtjänster i fysisk planering

Ekosystemtjänster uppmärksammar allmänna intressen, som planeringen ska värna och väga mot enskilda intressen.²⁵ Intressanta exempel finns i arbetet med Kristianstad Vattenrike.²⁶ Boverket har lanserat ett verktyg, ”Ester I.I.” för att beskriva och värdera olika typer av ekosystemtjänster.²⁷ Styrkan i verktyget ligger nog främst i att ekosystemtjänster konkretiseras och fungerar som checklista. Verktyget utgår från att planer innehåller tydliga och jämförbara alternativ vilket är en svaghet eftersom så sällan är fallet. Erfarenheter från miljöbedömning av fysiska planer både i Sverige och internationellt pekar entydigt på att planering inriktas på ett huvudalternativ och att andra alternativ ofta konstrueras i efterhand som en formsak för att uppfylla regelverkets krav.²⁸

22 En analys av detta sammanfattat i Petersson Forsberg et al., 2014.

23 Persson, 2013.

24 Vittnesbörd av erfarna planerare och mina egna nedslag i planer och ärenden antyder att motiveringar ofta är mycket allmänt hållna och utan konkret förankring i förhållandena på den aktuella fastigheten. Detta är vad man kallar ”anekdotisk evidens” som olika aktivister gärna använder. Jag har inte kunnat hitta någon systematisk studie av problemet. Problemet med vilken kunskap som får genomslag i planering och laggivning diskuteras av Larsson & Emmelin, 2016.

25 Begreppet i sig har ingen rättslig status men får sägas uttrycka just allmänintressen. Tanken är ingalunda ny; ”naturens varor och tjänster” diskuterades t.ex. av Emmelin & Wiman, 1977.

26 Många andra konkreta exempel finns i en översikt från Naturvårdsverket (Hilding-Rydevik & Blicharska, 2016) där också problem med att använda begreppet diskuteras.

27 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/verktyg/ester/>

28 För en diskussion av detta och andra problem i miljöbedömning av planer och program, s.k. strategisk miljöbedömning och vidare referenser, se Emmelin, 2016.



En ekodukt vid Sandsjöbacka naturreservat över E6/E20 utanför Kungsbacka. En djurvänlig passage över en tungt trafikerad väg som minskar landskapets fragmentering. Foto: Fredrik Winterås & Marcus Elfström, Enviro Planning AB (13 september 2019).

Resiliens

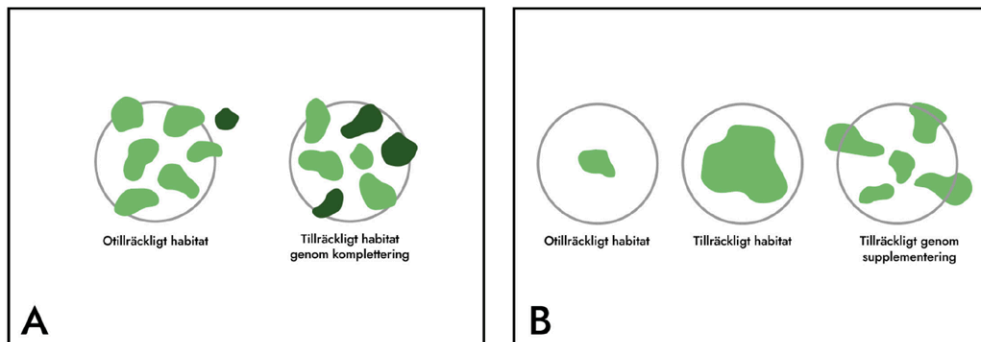
Resiliens är ett systems förmåga att hantera och buffra mot olika typer av störningar, så att viktiga funktioner bibehålls eller återskapas. Som tankefigur i fysisk planering är resiliens värdefullt. I urbana system kan god detaljplanering bidra till att öka förmågan att motverka effekten av höga nederbörds mängder och snabb avrinning från stadens hårdgjorda ytor eller hantera översvämningar. Tillfälliga översvämningar kan, som i stadsdelen Lomma hamn vid Öresundskusten, dämpas och bromsas med grönsstruktur och rekreationsområden närmast havet i kombination med utformning av bebyggelsen. Poängen är att en kombination av arealer, som fångar upp och buffrar översvämningen, med robust utformning av innanför liggande bebyggelse som inte får översvämmas. Tillämpning på skydd av biologisk mångfald

framstår som mera komplicerad än skydd av byggnader och utanför planerar-kårens kompetens.

Grönstrukturplanering

Mångakommunarbetar med mer eller mindre ambitiös grönsstrukturplanering antingen som separata planer eller integrerat i översiktsplanen utifrån konventionell planeringsmetodik.²⁹ Gröna stråk, som åtskilliga kommuner försöker främja i sin översiktsplanering, eller

²⁹ Exempel på grönsstrukturplanering finns i broschyren *Grön infrastruktur och fysisk planering* <https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/8800/978-91-620-8843-9/> Ett exempel på "grön översiktsplanering" finns i Bjärstig et al. (2018a). Ett intressant exempel på utvecklingen över längre tid finns i Hjertkvist & Persson (odat).



Figur 3. Två principexempel på problem med grönstrukturplanering. A visar en situation där det kan se ut som om arealen av grönområde är tillfredsställande. Emellertid saknas någon landskapstyp (markerad med mörkgrön färg). Området behöver kompletteras. Detta kan ske genom att våtmarker anläggs. B visar en situation där arealen av ett för någon art nödvändigt habitat är otillräcklig. Den mellersta cirkeln visar behovet. Bebyggelsestruktur och annat kan medföra att supplementering är den möjlighet som står till buds för att skapa ett tillräckligt habitat som då blir fragmenterat.

Stockholms ”gröna kilar” är exempel liksom Trafikverkets ”ekodukter”.³⁰ Grön infrastruktur underlättar kommunikation och spridning av växter och djur mellan olika områden och motverkar barriäreffekter av till exempel vägar och järnvägar eller underlättar kommunikation genom bebyggda områden. Värdet av skyddade områden ökar om utbyte mellan dessa underlättas. EU har som komplement till nätverket av Natura 2000-områden börjat främja arbete med grön infrastruktur. Gröna stråk kan också ha en viktig funktion i tätortsnära friluftsliv. Parker, koloniområden och kyrkogårdar kan vara betydelsefulla som stråk i en större grönstruktur.

I ett landskap fragmenterat av urbanisering kan en viss arts behov av resurser behöva tillgodoses genom tillgång till olika typer av habitat (komplettering) men också genom att tillräckliga arealer av en viss typ säkerställs

(supplementering). För bevarande av biologisk mångfald krävs allmänna principer för hur ekologiska funktioner ska föras in i planer. Figur 3 (ovan) visar två principer.

Ekologisk planering?

Instrument som Natura 2000 kan vara ingång till en mera ”ekologisk planering”. Förutsättningarna för att definiera vilka kvaliteter ett område ska ha för att bevara biologisk mångfald vilar på två klassiska ekologiska teoribildningar: nischteori och öbiogeografisk teori.³¹ Det är både områdets egna egenskaper och dess läge i förhållande till andra områden som definierar ett värde för biologisk mångfald. Detta är grunden för planering av till exempel

³⁰ ”Grogrundergången” på den stora motorvägen M1 i England motiverades av trafiksäkerhetsskäl eftersom den stora mängden överkörda grodor skapade trafikproblem men har naturligtvis stor betydelse för groddjurens överlevnad.

³¹ ”Öbiogeografisk teori” har inom ekologin ersatts av en mera komplex teoribildning runt ”metapopulationsdynamik” och ”metasamhällest teori”. Ett försök till tillämpning av modernare teori på planeringen i Stockholm finns i Lövenhaft, 2002. Det är dock talande att det är inom Nationalstadsparken med en förvaltning kopplad till planeringen som teorierna antas vara tillämpliga.

Stockholms gröna kilar och de ansatser till planering av ”ekologiska korridorer” och samband som grönstrukturplaner arbetar med. Ett problem blir då att den fysiska planeringens grundenheter, ”fastigheten”, i olika lovsammanhang bedöms separat. Vikten av en översiktsplanering, som kan sätta in en enskild fastighet i ett större ekologiskt samband, blir därmed stor framför allt som informationsverktyg eftersom översiktsplanen inte är ett bindande instrument. Öbiogeografisk teori ger också förståelsen av att områden måste ha en viss storlek för optimal funktion som kan hotas av två trender i planeringen: förtätning och komplettering av existerande bebyggelse. Gapet mellan teoretiska modeller som utvecklas och planeringens realiteter får nog tyvärr mot bakgrund av skillnader i retorik i planerna och i konkret genomslag betraktas som stort.³²

Normer och mål för miljön?

Plan- och bygglagen är en processlagstiftning. För att sätta substantiella mål finns ett komplext system av normer, riktlinjer och mål.³³ Det är lätt att förväxla bindande miljö kvalitetsnormer, ”hårda normer”, med ”mjuka normer” som de mera allmänt formulerade nationella miljömålen eller mål för hållbarhet eller fri-luftsliv, som är avsedda att påverka planeringen. Miljö kvalitetsnormer är specifika, kvantitativa och bindande. En detaljplan får inte antas om den riskerar att medföra att miljö kvalitetsnormerna för till exempel luftkvalitet i form av

partiklar och kväveoxider riskerar att överskridas. Riksdagens miljömål däremot uttrycker allmänna intressen, som tillsammans definierar hållbarhetens ekologiska dimension.³⁴ De enskilda målen är dock mer eller mindre svåra att omsätta konkret i planer och att använda i lovgivning och bindande planering för avvägning mot enskilda intressen. Målet för biologisk mångfald får därmed begränsat direkt inflytande på planeringen (mer om miljö kvalitetsmålen på s. 288–289).

EN TEORETISK UTVIKNING

Avslutningsvis ska jag göra en utveckling i teori för att illustrera behovet av en ökad teoretisk förståelse som belysning av planeringens praktik och av ”goda exempel”.

Vaga begrepp i politik och planering

Vaga och mångtydiga begrepp som ”demokrati” och ”hållbarhet” eller mer eller mindre retoriskt formulerade hållbarhets- och miljömål kan ha en viktig funktion för att skapa enighet på en politisk, retorisk nivå.³⁵ Det är däremot farligt att tro att detta direkt skapar enighet om konkret handling. Eller att det kan ge vägledning för detaljplanering eller lovgivning. Ändå är det uppenbart att detta är en tankefigur bakom till exempel riksdagens miljömål. Man kan vara enig om vikten av att bevara de stora rovdjuren men djupt oenig om

32 Se t.ex. Bjärstig et al., 2018b.

33 Det som kan se ut som substantiella mål i lagstiftningen är oftast dels mycket allmänna formuleringar om hållbarhet och dylikt, dels olika restriktioner i linje med planeringens ”avstyrande” inriktning. Statens ovilja att konkretisera mål och intentioner diskuteras av Tarschys & Lemne (2013) för flera olika sektorer, bl.a. miljömålen som behandlas utförligt där i ett kapitel av Lundgren.

34 Det hävdas ibland att miljömålen definierar hållbarhet i stort men av de ursprungliga dokumenten och besluten är det klart att det är den ekologiska dimensionen som avsågs och att delmål och indikatorer enbart fångar denna dimension. Betydelseglidningen till påståendet om att målen definierar hållbar utveckling är problematisk.

35 Tarschys & Lemne, 2013.

till exempel vilka ingrepp i deras habitat eller åtgärder från en djurägare som är acceptabla.³⁶

De små stegens tyranni

Successiv förlust av biologisk mångfald genom den kumulativa effekten, alltså summan av många små, var för sig acceptabla förändringar, utgör ett av planeringens svåraste problem, både teoretiskt och praktiskt.³⁷ För ett allmänt rättsmedvetande kan det vara svårt att acceptera att man inte får bygga på sin tomt på grund av någon sällsynt växt eller djurart därför att en omfattande utbyggnad skulle kunna äventyra populationer. Planeringen har rent teoretiskt svårt att hantera detta. Indikatorer och gränsvärden är ett sätt att översätta ”vetenskapliga mål” som ”ren luft” till förutsägbara och rätts säkra kriterier. Om ett ingrepp skulle åstadkomma skada på en population av sällsynta växter eller djur är det enklare att konkret och underbyggt peka på att det enskilda ingreppet har betydelse. Därav den tyngd som vattensalamandrar, fladdermöss och berguvar får i lovgivning för vindkraft.³⁸ Detta är en av mekanismerna bakom att ”biologisk mångfald” i fysisk planering och lovgivning tenderar att bli liktydigt med ”sällsynta arter”.

Konflikter mellan miljöbalk och plan- och bygglag

Miljöbalken och ett stort antal sektorslagar, till exempel de som reglerar energi, infrastruktur, gruvnäring, eller fornminnesvård, påverkar den fysiska planeringen eller sätter gränser för den. Konflikter mellan olika

regelsystem kan förekomma och för den fysiska planeringen är skillnaderna i grundläggande tankemönster mellan Plan- och bygglagen, PBL, och miljöbalken, MB av betydelse. Utbyggnaden av vindkraften illustrerar detta både praktiskt och teoretiskt. Större vindkraftverk eller grupper av kraftverk ska ha både bygglov enligt PBL och miljögodkännande enligt MB. Man kan förenklat säga att det förre ska pröva önskvärdheten ur kommunens markanvändningsperspektiv medan det senare ska pröva tillåtligheten ur miljösynvinkel. Kommunen kan i sin översiktsplan eller i ett särskilt tillägg, en ”vindplan”, peka ut områden där man önskar eller inte önskar utbyggnad och utifrån detta välja om man vill ge bygglov. En markägare eller operatör kan emellertid ansöka om tillstånd oavsett om platsen är utpekad som önskvärd eller inte. En kommun, som är positiv till vindkraft inom vissa områden men har uttryckt att utbyggnaden bör ske i grupper av kraftverk inom utpekade områden, kan mycket väl bli överkörd i miljöprövningen, som ger tillstånd för enstaka verk eller verk i områden där kommunen av till exempel landskaphänsyn inte önskar verk. Den helhet som planeringen försöker uppnå plottas sönder av enskilda tillstånd. Fundamentalt här är att PBL och MB bygger på skilda tankemönster eller ”paradigm”. Medan MB utgår från att legitima beslut fattas på bas av central överblick och vetenskaplig kunskap har PBL sin bas i förhandling, avvägning och lokal kunskap. Eller, med annan terminologi: de har ett ”expertparadigm” respektive i ett ”deliberativt” paradigm” som mönster för lagstiftningen – alltså ett ”miljöparadigm” mot

36 Mera teoretiskt uttryckt: en ”diskurskoalition” på den retoriska nivån innebär inte en nödvändig enighet om regler eller praktisk handling vilket är den bakomliggande tankefigurerna bakom miljömålen. Se Emmelin, 2013.

37 Balfors et al., 2018.

38 Larson & Emmelin, 2016.

39 Termen från ”deliberation” dvs. ungefär övervägande och förhandling om det önskvärda. Expertparadigmet kan ge information om risker, giftighet etc. och deliberationen avgöra vilka risker eller kostnader som accepteras.

ett ”planparadigm”.⁴⁰ Båda tankemönstren är uppenbart både legitima och nödvändiga men med olika tillämpningsområden. Inom skyddet av biologisk mångfald krockar principerna emellertid inte sällan: kommunen kan vilja skydda välbelägen, trivial natur för friluftsliv medan naturvården betonar vetenskapligt värde som för allmänheten kan framstå som svårförståeligt eller mindre intressant.

SLUTORD

Detta kapitel kan kritiseras för att vara pessimistiskt inför den fysiska planeringens styrka som styrmedel. Det bygger emellertid på mångårig erfarenhet från forskning, undervisning och konsultarbete där jag upplevt att problemen med planeringens begränsningar och villkor ofta underskattas. Myndighetsinformation fokuserar på ”goda exempel” med bristande analys av ramvillkor och sammanhang; förklaring av vad som gör exemplen ”goda” saknas inte sällan. En hel del forskning inom planeringsområdet är starkt normativ och kan upplevas som teoretiskt avskärmad från planeringens praktik.⁴¹ Jag tror att det viktiga och akuta arbetet med att bevara biologisk mångfald skulle vara betjänt av en större grad av realism när det gäller verktyget ”fysisk planering” och hanteringen av de inneboende konflikterna mellan allmänna och enskilda intressen. Mycket seriöst och framåtblickande arbete görs i ambitiösa kommuner speglat i myndighetsskrifternas ”goda exempel”. Men en bättre förståelse av planeringens praktiska och teoretiska villkor är nog nödvändig för att få med alla de andra, något mindre ambitiösa aktörerna i arbetet. Till exempel de som inte

känner till kraven på miljöbedömning av planer eller ser dem som störningar, som ska hanteras med en minimal arbetsinsats.⁴²

REFERENSER

- Allmendinger, P. 2017. *Planning theory*, 3:e uppl. Red Globe Press.
- Allmendinger P. & Tewdwr-Jones M. (red.). 2002. *Planning futures, new directions for planning theory*. Routledge, London & New York.
- Balfors, B. m.fl. 2018. *Strategisk miljöbedömning för hållbar samhällsplanering. Slutrapport från forskningsprogrammet SPEAK*. Rapport 6810. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Björstig, T., Zachrisson, A., Svensson, J. & Thellbro, C. 2018a. *Grön översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap*. Rapport 6811. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Björstig, T., Thellbro, C., Stjernström, O., Svensson, J., Sandström, C., Sandström, P. & Zachrisson, A. 2018b. Between protocol and reality – Swedish municipal comprehensive planning. *European Planning Studies* 26(1):35–54.
- Blücher, G. 2016. En lektion i planeringshistoria, s. 83–96 i *Femtio år av svensk samhällsplanering. Vänbok till Gösta Blücher*. Albertsson, B., Emmelin, L., Nilsson, J-E., von Platen, F. (red.). Karlskrona.
- Caesar, C. & Lindgren, E. 2009. *Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet?* TRITA-FAT Rapport 4:108. KTH, Stockholm.
- Ebenhard, T. 2021. En miljon arter riskerar att dö ut!, s. 39–49 i *Biologisk mångfald, naturnyttor och ekosystemtjänster*. Tunón, H. & Sandell, K. (red.). CBM:s skriftserie 121, SLU Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.
- Emmelin, L. 2013. Miljömålen – teknokratins utopi, s. 51–76 i *Generationsmålet. Tankar om*

40 En utveckling av dessa resonemang och betydelsen för konflikter med planering finns i Emmelin et al., 2010, eller för miljömålsarbetet i Emmelin, 2013.

41 Problemet belyses av Strömberg, 2016.

42 SPEAK-rapporten (Balfors et al., 2018) diskuterar exempel på okunnighet och negativa attityder till miljöbedömning; något som jag diskuterat som ett långvarigt fenomen (Emmelin, 2016) i svensk planering.

- miljöpolitik och samhällsomställning*. Lundgren, L.J. & Schough, K. (red.). Naturvårdsverket, Stockholm.
- Emmelin, L. 2016. Miljöbedömning av planer – tankar om ett dysfunktionellt system, s. 333–349 i *Femtio år av svensk samhällsplanering. Vänbok till Gösta Blücher*. Albertsson, B., Emmelin, L., Nilsson, J.-E., von Platen, F. (red.). Karlskrona.
- Emmelin, L., Fredman, P., Lisberg Jensen, E. & Sandell, K. 2010. *Planera för friluftsliv. Natur, Samhälle, Upplevelser*. Carlsson bokförlag, Stockholm.
- Emmelin, L. & Wiman, B. 1977. *Om energi och ekologi*. Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm.
- Fischer, F. & Forester, J. (red.). 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press, Durham.
- Forsberg, G. (red.). 2019. *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Liber, Stockholm.
- Hilding-Rydevik, T. & Blicharska, M. 2016. *Ekosystemtjänster i praktiken – erfarenheter av att praktiskt använda begreppet ekosystemtjänster i planering och beslutsfattande i Sverige och en exempelsamling*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Hjertkvist, L. & Persson, S. (odat.) *Ett sekel av grönstruktur: Grönstrukturens förändringar i Dalby från 1940 till idag*. Examensarbete i landskapsvetenskap, Högskolan i Kristianstad.
- Larsson, S. & Emmelin, L. 2016. Rätten i den fysiska planeringen: Tre teoretiska perspektiv, s. 307–329 i *Festskrift till Karsten Åström*. Dahlstrand, K. (red.). Juristförlaget, Lund.
- Lövenhaft, K. 2002. *Spatial and temporal perspectives on biodiversity for physical planning. Examples from urban Stockholm, Sweden*. Avhandling i geografi med naturgeografisk inriktning nr 26. Stockholms universitet, Stockholm.
- Persson, C. 2013. Deliberation or doctrine? Land use and spatial planning for sustainable development in Sweden. *Land Use Policy* 34.
- Petersson Forsberg, L., Sandell, K. & Emmelin, L. 2014. Friluftslandskapets planering och tillgänglighet, s. 198–219 i *Friluftsliv i förändring: Studier från svenska upplevelselandskap*. Fredman, P., Stenseke, M. & Sandell, K. (red.). Carlsson bokförlag, Stockholm.
- Strömberg, A. 2016. Planering som idé, institution och realitet, s. 37–57 i *Femtio år av svensk samhällsplanering. Vänbok till Gösta Blücher*. Albertsson, B., Emmelin, L., Nilsson, J.-E., von Platen, F. (red.). Karlskrona.
- Tarschys, D. & Lemne, M. (red.). 2013. *Vad staten vill. Mål och ambitioner i svensk politik*. Gidlunds, Stockholm.
- Westerlund, S. 1980. *Naturvård och pågående markanvändning. En undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler*. Publica Liber, Stockholm.