Nationella lagar och regler i arbetet med stadsgrönska i Norden

EXECUTIVE SUMMARY

Nordregio

Allt fler människor flyttar till städerna som blir allt tätare. Därmed blir det extra viktigt att städernas gröna värden utvecklas, bevaras och skyddas. Dessa gröna värden fyller flera syften, såsom att bibehålla eller utveckla städernas ekosystem och inte minst som gröna rekreationsrum för befolkningen. Gröna värden i städer fyller inte bara miljömässiga syften, utan även sociala och ekonomiska – till exempel ur ett folkhälsoperspektiv.

I de nordiska länderna spelar planlagstiftningen en viktig roll, eftersom den reglerar mark- och vattenanvändningen. Plansystemens legala ramverk är ett viktigt instrument för kommunerna i deras ambitioner att skapa grönare städer. I denna kortversion av en nyligen publicerad rapport sammanfattas de nordiska ländernas legala ramverk avseende möjligheterna för att utveckla, bevara och skydda gröna värden i städer.

PLANSYSTEM I NORDEN

Ur ett internationellt perspektiv har de nordiska plansystemen ofta beskrivits som "omfattande/heltäckande". Kännetecknande för de nordiska länderna är att kommunerna primärt ansvarar för planläggningen, vilket i Sverige ofta beskrivs som kommunernas planmonopol. Trots detta skiljer sig länderna åt när det kommer till antal planinstrument, vilka förvaltningsnivåer som planinstrumenten finns på, vilket inflytande den nationella nivån har i planläggningen samt planinstrumentens lagstadgade och juridiskt bindande status.

I **Danmark** har många ändringar skett i landets plansystem, som under de senaste åren blivit alltmer strategiskt och tillväxtorienterat. Den regionala planeringsnivån har försvunnit. Idag består plansystemet av nationella planredogörelser (*Landsplanredogørelser*), och nationella plandirektiv (*landsplandirektiv*) samt av lokala planinstrument såsom *kommuneplan* och *lokalplan* där de tre sistnämnda är juridiskt bindande. Även

en *kommuneplanstrategi* innehållande en politisk strategi tas fram för varje mandatperiod vilken skall prioriteras i kommunplanen.

I **Finland** finns ett nationellt planinstrument – *riksomfattande mål för områdesanvändningen* – dessa skall beaktas i regional och kommunal planering men även av alla statliga myndigheter, så att uppfyllelsen av målen främjas. På regional nivå finns juridiskt bindande *landskapsplaner* och på kommunal nivå finns juridiskt bindande *generalplaner* och *detaljplaner*.

På **Island** utarbetar den isländska nationella planmyndigheten, Skipulagstofnun, Islands nationella planstrategi (*Landsskipulagstefna*). Den är vägledande för all markanvändning på lokal nivå. Juridiskt bindande regionplaner (*Svæðisskipulag*) kan tas fram om minst två kommuner väljer att samarbeta men den är obligatorisk i huvudstadsområdet. På kommunal nivå finns en kommunplan (*Aðalskipulag*) och en lokalplan (*Deiliskipulag*), vilka båda är juridiskt bindande.

I Norge finns fyra nationella planinstrument: *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*; *Statlige planretningslinjer*; *Statlige planbestemmelser*, och *Statlig arealplan*. De två förstnämnda är i dagsläget mer relevanta för gröna värden i städer. Planläggning sker i huvudsak på kommunal nivå, men fylkeskommunen kan på regional nivå fastställa juridisk bindande planbestemmelser i den regionala planen. Regionala planforum, regional planstrategi och interkommunala plansamarbeten är andra tillgängliga regionala planinstrument. På kommunal nivå ska kommunen ta fram en kommunal planstrategi innehållande diskussion om strategiska val om bland annat långsiktig markanvändning. Kom-

muneplanen består av en strategisk social del (*samfunnsdel*) och en juridisk bindande markanvändningsdel (*areal-del*). Dessutom finns ytterligare ett lokalt planinstrument, reguleringsplanen, vilken också är juridiskt bindande och mer detaljerad.

I Sverige finns på nationell nivå *riksintressen av nationellt betydelsefulla områden* vilka skall beaktas i regional och kommunal planering. Även om dessa främst är vägledande så kan de få betydande påverkan på markanvändningen på lokal nivå. Andra planinstrument är *regionplan*, dock endast i regionerna Skåne och Stockholm, samt kommunernas *översiktsplaner* vilka vägleder den juridiskt bindande *detaljplanen* som är det enda juridiskt bindande planinstrumentet i Sverige.

Stockholm är en av två regioner i Sverige där en regionplan skall tas fram. Foto: Pixabay

Danmark: Decentralisering med gemensam utgångspunkt

Den danska planlagstiftningen inleds med följande fras:

"Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand."

I Danmark har trenden de senaste åren varit att minska det nationella inflytandet i planläggningen och decentralisera beslutsfattandet – alltså att säkerställa ett större lokalt inflytande vilket även inkluderar lokala aktörer och medborgare. Trots detta finns fortfarande inflytelserika nationella planinstrument som har betydelse för städernas gröna värden.

Landsplanredegørelsen är obligatorisk och tas fram i varje mandatperiod av ansvarigt statsråd på uppdrag av

"Søerne" centralt belägna i stadskärnan i Köpenhamn fungerar som ett andrum för befolkningen Foto: Yadid Levy/norden.org

regeringen. Där redogörs för de nationella intressena avseende den kommunala planläggningen vilket också kan påverka gröna värden i städer. Dessutom finns *landsplandirektiv* som inkluderar direktivet för huvudstadsområdet (känd som "Fingerplanen"). Dessa direktiv används för att fastställa ett bindande ramverk för innehållet i den kommunala planeringen. Det innebär att de kan köra över lokala planbestämmelser.

Fingerplanen i Köpenhamn är nog det mest kända *landsplandirektivet* med ett eget kapitel i planlagstiftningen. Kortfattat innebär det att all planläggning i huvudstadsområdet skall säkerställa att huvudprinciperna för en bebyggelseutveckling i en fingerstruktur fullföljs samt att de gröna kilarna inte omvandlas till urbant bebyggda zoner.

Detta skall säkerställas i kommunal planläggning vilken även påverkas av att planlagstiftningen delar in landet i tre olika zoner (rural, kust, urban) med olika villkor och regler. Oavsett zon så är det i den kommunala planläggningen som detta konkretiseras. *Kommuneplanen* är juridiskt bindande och kopplar samman de nationella planinstrumenten med planbestämmelserna i den juridiskt bindande *lokalplanen*. Riktlinjer i kommunplanen konkretiserar den generella strukturen av markanvändningen och pekar ut vilka områden som ska skyddas. Kommunplanen skall även innehålla riktlinjer för skydd av naturskyddsintressen.

I *lokalplanen* omvandlas i huvudsak policy till markanvändning och den är det principiellt viktigaste planinstrumentet. I lokalplanen tilldelas marken dess markanvändningssyfte vilket skall vara i linje med kommunplanens. Det finns många skrivelser om vad lokalplanen kan reglera, såsom reservering av områden för offentliga ändamål, vilka kan specificeras som grönområden. Ett annat exempel är "udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, herunder om terrænregulering, hegnforhold, bevaring af beplantning og beplantningsforhold i øvrigt, herunder beplantningens tilladte højde, samt belysning af veje og andre færdselsareale".

2017 introducerades en Grön Danmarkskarta (*Grønt Danmarkskort*). Den kom till genom att lokala naturråd bildades, vilka ska assistera kommunerna i deras arbete med utpekandet av värdefulla naturområden. Syftet med utpekandet av dessa områden, som även skall anges i kommunplanen, är att skapa sammanhängande nätverk av naturområden över hela Danmark.

Sammanfattningsvis har revideringarna av danska plansystemet på senare år gett kommunerna mer makt och skyldighet i att planera för naturskydd och särskilt att säkerställa sammanhängande naturområden över kommungränserna. Samtidigt har det lagts mindre fokus på grönområden i stadskärnorna och vid offentliga platser, parker och liknande som är centralt belägna.

Finland: Biodiversitet och hållbar utveckling

Den finska planlagstiftningen syftar till att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Det innebär ett fokus på hållbar utveckling i planläggningen där exempelvis grönområden kan spela en viktig roll.

Enligt planlagstiftningen ska *riksomfattande mål för områdesanvändningen* beslutas av ansvarigt statsråd. När målen sätts ska planlagstiftningens syfte, och målen för områdesanvändningen i planlagstiftningen, beaktas. De riksomfattande målen skall sedan beaktas i den regionala och kommunala planeringen. Exempelvis är målet "En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar" relevant för gröna värden i städer. Målet inkluderar bevarandet av ekologiska kärnområden och involverar gröna länkar för att förbättra biodiversiteten. Detta mål beaktas i den kommunala planläggningen när grönstrukturen utpekas och ingår ofta som en del av planeringsunderlaget.

I Finland skall all planläggning föregås av ett tillräckligt utredningsarbete som bland annat redogör för konsekvenserna av planerna. Dessa omfattar exempelvis miljökonsekvensbeskrivningar och "[...] sådana undersökningar och utredningar som planeringen kräver". I många fall görs ett omfattande utredningsarbete som sedan integreras i *generalplaner* och *detaljplaner*.

Plansystemet i Finland består också av juridiskt bindande planer på regional och kommunal nivå. På regional nivå

finns *landskapsplanerna*. Kravet på dess innehåll regleras i planlagstiftningen. För att nämna tre krav med betydelse för gröna värden så skall landskapsplanerna, när de utarbetas, fästa särskild vikt vid att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation; att områdesanvändningen är ekologiskt hållbar; och att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas. I praktiken innebär det planbestämmelser som pekar ut områden som är viktiga för biodiversiteten, som understödjer grönstrukturen eller som identifieras som skyddsvärda eller rekreationsområden.

På kommunal nivå finns *generalplanen* som omfattar hela eller delar av kommunen. I den skall landskapsplanens intentioner beaktas och övriga krav som kan ha betydelse för tillgången till grönområden ingå. Utarbetandet av planen skall särskilt beakta att det finns tillräckligt med områden lämpliga för rekreation, men dessa behöver inte nödvändigtvis vara gröna. Generalplanens främsta syfte är att styra markanvändningen i allmänna drag, medan den detaljstyrs i detaljplanen.

I detaljplanen skall både landskapsplanen och generalplanen beaktas. I kommunernas detaljplaner är dock syftet att mer detaljerat anvisa områden för olika ändamål och mer noggrant styra markanvändningen så att den anpassas med tanke på lokala förhållanden. I detaljplanen skall det, på det område som planläggs eller i dess omedelbara närhet, finnas tillräckligt med parker eller andra områden lämpliga för rekreation. Dessutom skall den befintliga byggda miljön och naturmiljön särskilt värnas.

Stad och land möts ofta i nordisk stadsplanering. Foto: Pixabay

Allmänna platser skall dessutom planeras och anläggas i enlighet med detaljplanen så att de passar in i sin omgivning och hållas i det skick som användningen kräver.

Andra relevanta regleringar i Finland omfattar bland annat nationalstadsparker som regleras i planlagstiftningen. Där beaktas gröna urbana områden och grönstruktur mer direkt (se mer i faktaruta) och i vissa städer har nationalstadsparken fungerat som ett incitament för att utveckla, bevara och skydda gröna urbana värden. Dessutom finns Naturvårdslagen, vilken gäller i både rurala och urbana områden,

och omfattar bestämmelser om Natura 2000 nätverk och andra skydd som måste beaktas i planläggningen.

Sammanfattningsvis kan planläggning i Finland reglera markanvändningen så att gröna värden i städer säkras. Verktyg finns från regional nivå där planerna skall fästa särskild vikt vid olika gröna värden, till detaljplaner där det skall finnas tillräckligt med parker i planområdets närhet, samt verktyg som nationalstadsparker. Dock väger planeringen i praktiken alltid olika intressen mot varandra, och det finns naturligtvis också andra krav som skall beaktas.

NATIONALSTADSPARKER I FINLAND

Nationalstadsparkerna i Finland inspirerades av den svenska motsvarigheten (Kungliga nationalstadsparken i Stockholm) innan den första etablerades i Tavastehus (Hämeenlinna) 2001. Därefter har ytterligare åtta nationalstadsparker etablerats och totalt finns det nu nio stycken spridda över hela Finland. Detta har fungerat som ett incitament för flera andra kommuner som idag arbetar aktivt för att etablera sina egna nationalstadsparker.

Det finska miljöministeriet koordinerar etableringen av nationalstadsparkerna som regleras i den finska planlagstiftningens nionde kapitel. Syftet med en nationalstadspark är "att bevara och vårda kultur- eller naturlandskapets skönhet, naturens mångfald eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller därtill anslutna värden i stadsbilden, sociala värden, rekreativvärden eller andra särskilda värden". Uppfylls detta kan en nationalstadspark inrättas. En nationalstadspark måste godkännas av miljöministeriet men processen är bottom-up där kommunerna leder processen som följer de vanliga stegen i den kommunala beslutsprocessen inklusive samråd och liknande.

Inrättandet av en nationalstadspark följer en ansökningsprocess där det finns fyra kriterier. Den första rör innehållet - parken måste innehålla naturområden viktiga för bevarandet av stadsnaturens mångfald, kulturella element relevanta för stadens historia samt parkarkitektoniskt eller este-

tiskt betydande parker och grönområden. Det andra kriteriet omfattar stadscentrering och innebär att parken börjar i stadskärnan eller i dess omedelbara närhet. För det tredje skall parken fungera som en ekologisk korridor som möjliggör för arter att få tillgång och samverka med gröna och blåa områden utanför staden. För det fjärde ska parken vara en ekologisk korridor och man ska kunna ta sig från en del av staden till en annan genom parken.

GRÖNYTEFAKTOR I MALMÖ, SVERIGE

Några kommuner i Sverige använder sig idag av ett planeringsverktyg som kallas grönytefaktor. Malmö stad har progressivt arbetat med detta och det har blivit en del av deras miljöarbete samt ett viktigt policyverktyg i planeringspraktiken. Det innebär att för varje kvadratmeter som en byggherre vill exploatera (tex. med asfalt eller en byggnad) så skall hen kompensera detta genom att tillhandahålla en motsvarande areal med något som innehåller vatten eller växtlighet. Grönytefaktorn har som intention att bidra till att säkra en rimlig andel gröna och blåa ytor i samband med exploatering.

Detta är ett exempel på ett lokalt policyverktyg som kan användas i planeringspraktiken. Men i linje med den svenska planlagstiftningen så är det inte möjligt att använda grönytefaktor som ett krav på exempelvis kvartersmark i detaljplaner.

Island: Säkerställande av de allmänna intressena

På Island nämns inte gröna värden i urbana miljöer direkt i planlagstiftningen utan den faller snarare under andra lagar och i regleringar. Island skiljer sig rent fysiskt från övriga nordiska länder genom att det saknar naturliga grönområden. Trots det har gröna inslag i städer fått allt större betydelse på sistone.

Fyra huvudsakliga planinstrument finns. På nationell nivå har den isländska nationella planmyndigheten en viktig roll. På uppdrag av ministeriet för miljö och naturresurser så ska myndigheten, i linje med landets planlagstiftning, bland annat ta fram en nationell planstrategi (*Landsskipulagstefna*). Detta är Islands enda nationella planinstrument och det är vägledande för regional och kommunal planering.

Strategin innehåller en policy för planläggningen på Island som syftar till att säkerställa allmänna intressen i den kommunala planeringen. Strategin syftar till att understödja en hållbar utveckling och en effektiv planering. Detta är ett relativt nytt planinstrument och den första strategin antogs av det isländska parlamentet 2016. Den nuvarande strategin beaktar inte gröna värden i städer i någon högre grad, men påpekar att stadsplaneringen skall bidra till en hållbar utveckling med kompakta urbana miljöer och att planeringen ska främja hälsosamma miljöer som bidrar till goda livsvillkor och varierande utomhusaktiviteter. Dock håller den nuvarande strategin på att uppdateras och avsikten är den ska beakta tre nya sektorer: klimatet, landskapet och folkhälsa.

Utöver detta har den nationella planmyndigheten en roll i att assistera mindre kommuner i deras kommunala planläggning. Dessutom skall alla regionala och kommunala planer godkännas av myndigheten och det ansvariga ministeriet.

De resterande tre planinstrumenten består av en regionplan (*Svæðisskipulag*), en kommunplan (*Aðalskipulag*) och en lokalplan (*Deiliskipulag*). Dessa planer skall vara förenliga med varandra och en regionplan är överordnad en kommunplan som i sin tur är överordnad en lokalplan. Dock är den kommunala makten att reglera markanvändningen dominerande. Regionplanerna tas enbart fram om minst två kommuner väljer att samarbeta och skall dessutom godkännas av varje kommuns fullmäktige. Regionplanerna har dock blivit vanligare på senare år. Dessutom har de kommuner som formar huvudstadsområdet tillsammans tagit fram en regionplan, vilken nu är obligatorisk för huvudstadsområdet enligt planlagstiftningen. Regionplanen i Reykjavik har varit relativt uppskattad och inkluderar bland annat skyddandet av natur, bevaring av landskapet och säkerställandet av rekreationsområden i hela regionen. Den har därmed bidragit till att skapa bättre livsmiljöer och folkhälsa för regionens invånare.

Den huvudsakliga planläggningen sker på kommunal nivå, och gröna områden definieras oftast som allmän plats. Kommunplanen ska innehålla en markanvändningsstrategi och den förväntas beakta den nuvarande nationel-

Klambratún är en centralt belägen park i Reykjavík. Foto: Ágúst Bogason

la planstrategin, vilket även lokalplanen skall. Gröna värden på Island är väldigt vagt formulerade i lagstiftningen och ingår i ett brett koncept som inkluderar allt från stadsdels- och kvartersnivå, till organiserade utemiljöer såsom skolgårdar och lekplatser, samt cykel- och vandringsleder, skyddade områden och ridvägar. Grönområden i städer betecknas generellt som allmänna platser.

Avslutningsvis är naturskyddslagen också relevant. I enighet med den lagen är det exempelvis möjligt att etablera naturreservat för att bevara mark för rekreation i exempelvis stadsmiljöer.

Sammanfattningsvis, på Island är gröna värden i städer ett relativt nytt inslag i planlagstiftningen. På nationell nivå är uppdateringar av den nationella planstrategin på gång. I huvudsak är det upp till kommunerna själva att vara innovativa och reglera för att utveckla, skydda och bevara gröna värden i stadsmiljöer, och det görs i huvudsak genom att ange gröna allmänna platser i kommunplanerna.

Det norska plansystemet består av flest lagstadgade planinstrument i Norden och det finns juridiskt bindande planinstrument på alla nivåer. Bland dessa är det främst de kommunala planerna som berör gröna värden. Det är emellertid viktigt lyfta fram två av de nationella planinstrumenten: *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* och *Statlige planretningslinjer*. De nationella förväntningarna tas fram vart fjärde år och har som syfte att en hållbar utveckling ska styra utvecklingen i den regionala och kommunala planläggningen. Därför utarbetas ett nationellt plandokument som beskriver de förväntningar som skall följas upp i regional och kommunal planläggning. Dock är förväntningarna inte bindande utan snarare vägledande och strategiskt orienterade.

I den senaste versionen av de nationella förväntningarna, från 2019, har plandokumentet delats in i fyra kapitel. Ett fokus är att integrera Agenda 2030 som en grund för all regional och kommunal planering; ett annat är att framhäva planeringsideal som kompakt stadsutveckling och förtätning i kollektivtrafiknära lägen. I relation till gröna värden finns det bland annat förväntningar på att kommunerna ska prioritera att bevara stadsrum och blågrön infrastruktur med gångvägar och stråk som skyddar naturvärden och ger möjlighet till fysisk aktivitet. Dessutom betonas grönområden som en potentiell lösning till att hantera dagvatten och risk för översvämning.

De statliga planeringsriktlinjerna kan användas för att konkretisera de nationella förväntningarna och är något mer regulativa. De tre senaste har på olika sätt betonat vikten av gröna värden, bland annat betonas klimat-anpassning i den senaste från 2018 där behovet av grön-blå strukturer nämns som någonting alla planer ska beakta.

Det är emellertid i huvudsak på kommunal nivå som grönstruktur utvecklas, bevaras eller skyddas. Både *kommuneplanen* och *reguleringsplanen* är juridiskt bindande planinstrument och båda innehåller en plankarta som består av olika markanvändningssyften (*arealformål*) och hänsynszoner (*hensynssone*). Den förstnämnda består av den bestämda markanvändningen på en plankarta, medan den sistnämnda innehåller zoner som planläggningen ska beakta trots det definierade markanvändningssyftet. Grönstrukturen kan säkras genom båda bestämmelserna. *Kommuneplanen* måste även beakta regionala och nationella mål. Där är bland annat de nationella förväntningarna viktiga.

Det finns sex olika markanvändningssyften; i praktiken innebär det att planeringen måste göra en avvägning mellan dessa som sedan blir bindande när planen godkänns. Grönstruktur etablerades i 2008 års planlagstiftning som ett eget markanvändningssyfte och innebär att grönstruktur skall beaktas tidigt i planprocessen när markanvändningssyften tas fram. Grön-

struktur finns definierad i fyra kategorier: naturområden, gröna korridorer, rekreationsområden och parker. Ett annat relevant markanvändningssyfte avser lantbruks, natur och friluftsliv samt renskötsel, men där tillåts en del bebyggelse såsom fritidshus till skillnad från i markanvändningssyftet *grönstruktur*.

Det finns även andra relevanta lagar. Naturmångfaldslagen innehåller naturskydd i form av bland annat naturreservat. Friluftslivslagen säkerställer den norska allemansrätten samt skyldigheter och rättigheter i relation till denna. Folkhälsolagen sätter en viss press på stadsplaneringen att inkludera ett folkhälsoperspektiv. Kommuner ska

således ha en översikt på tillgången till eller avsaknaden av grönområden och vilken betydelse detta har för folkhälsan. Kulturmiljölagen betonar vikten av människoskapad natur såsom parkmiljöer vilka kan skyddas och underhållas som kulturminnesobjekt.

Sammanfattningsvis finns i Norge många verktyg, främst på kommunal nivå, för att säkerställa gröna värden genom planläggning. Det är många lagar och intressen som skall beaktas, men även om en del regional och nationell vägledning finns tillgänglig är det i praktiken de norska kommunerna som står för innovationen i planläggningen.

Bergen är en stad i Norge där utglesning har skett. En del natur- och grönområden finns dock i stadens närheten. Photo: Lachlan Gowen/Unsplash

Det svenska plansystemet styrs av svenska planlagstiftningen och miljöbalken. I huvudsak handlar stadsplaneringen om att väga mellan individuella och allmänna intressen så länge andra bestämmelser i lagstiftningen följs.

Planlagstiftningen är relativt tydlig avseende allmänna intressen men går inte närmare in på några individuella intressen. Dessutom finns riksintressen som kan anges av nationella myndigheter, samt *områden som i sin helhet är av riksintresse* enligt miljöbalken. Hänsyn ska tas till dessa i all planläggning. Hela områden med riksintressen är främst ett ramverk att ta hänsyn till men de kan rentav bli regulativa och upphäva kommunal planläggning om de inte beaktas i tillräcklig grad av kommunerna. Däremot ska dessa bestämmelser inte utgöra något hinder för utvecklingen av befintliga tätorter.

All planering i Sverige ska också utföra en lämplighetsbedömning – dvs. mark får enbart bebyggas om det från allmän synvinkel är lämpligt för detta ändamål. I ett enskilt fall kan det innebära en bedömning att just gröna värden måste bevaras eller skyddas, men i andra fall att bebyggelseutveckling är mest lämplig.

All planering skall ta hänsyn till att det finns följande i närheten till sammanhängande bebyggelse: 1) gator och vägar, 2) torg, 3) parker och andra grönområden, 4) lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och 5) möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service. Med andra ord innebär det att parker

och andra grönområden skall finnas i närheten av all bebyggelse i städer; dock bedöms detta i varje enskilt fall. Som framgår ovan så finns det flera aspekter att ta hänsyn till. En liknande betoning finns i miljöbalken, där det framgår att "behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas".

Det svenska plansystemet består av tre lagstadgade planinstrument: *regionplanen* (enbart i Region Skåne och Region Stockholm), *översiktsplanen* och *detaljplanen*. Detaljplanen är den enda som är juridisk bindande.

Regionplaner ska ange grunddrag för markanvändningen och det finns möjligheter att arbeta med strukturer för ekosystemtjänster. Planen ska även ange hur allmänna och riksintressen har beaktats.

Regionplanen är i sin tur vägledande för översiktsplanen. I översiktsplanen, som skall vara kommuntäckande, anges grundragen för mark- och vattenanvändningen. Även i översiktsplanen skall anges hur allmänna och riksintressen har beaktats, men också hur man tagit hänsyn till andra nationella, regionala och kommunala mål och program som är viktiga för en hållbar samhällsutveckling. Grönstruktur och annan markanvändning kan således utpekas i översiktsplanen, som sedan 2018 även måste ange strategier mot erosion och andra klimatanpassningsåtgärder.

Det är i huvudsak i detaljplanen som markanvändningen detaljregleras. Där finns flest möjligheter att ange planbestämmelser relevanta för stads-

grönska. I en detaljplan delas markanvändningen in i allmänna platser, kvartersmark eller vattenområden. Allmänna platser definieras som tex. en gata, ett torg eller en park som är avsedd för gemensamma behov. Kommunen är oftast huvudman för allmänna platser och genom egenskapsbestämmelserna kan innehållet mer noggrant regleras. Detta är svårare för kvartersmark (tex. bostäder) där kommunen enbart kan bestämma om vegetation såsom buskar och träd och om markytans utformning och höjdläge.

Utöver detta finns det möjlighet att inrätta olika former av naturskydd enligt miljöbalken. Lagen är inte begränsad, om inget annat anges, till något geografiskt område. En national-

stadspark (liknande bestämmelse som i Finland) finns definierad i miljöbalken, men enbart för ett specifikt område. Dock kan kommuner eller länsstyrelser till exempel inrätta naturreservat (tex. i tätortsnära områden) som kan ha syfte att skydda exempelvis den biologiska mångfalden eller tillgodose behovet av områden för friluftsliv.

Sammanfattningsvis, i Sverige finns riksintressen som kan få inverkan på regional och kommunal planläggning. Dock sker planering för gröna värden i städer i huvudsak på kommunal nivå, där kommunens viktigaste planinstrument är detaljplanen som är juridiskt bindande. Närheten till grönområden skall beaktas i all planering, men det är i huvudsak kommunens uppgift att göra den bedömningen i varje enskilt fall.

Malmö. Photo: Jonas Eriksson/Unsplash

NATIONELL STYRNING ELLER LOKALA INNOVATIONER

I varje nordiskt land kan planläggning och stadsplanering användas för att säkerställa och reglera gröna värden i städer. Planinstrumenten varierar och dessa finns på såväl nationell som kommunal nivå, även om de mest betydelsefulla tenderar att finnas på kommunal nivå. Olika gröna aspekter skall tas hänsyn till i planeringen och därför måste planeringen utröna hur dessa aspekter har beaktats; såsom närheten till parker och grönområden i Sverige och Finland. I andra fall har kommunerna möjlighet att ställa krav, genom att reservera mark som grönområden; såsom i Norge genom markanvändningssyftet *grönstruktur*.

All kommunal planläggning i Norden skall ange hur regionala och nationella mål har beaktats. Idag finns en del mål med betydelse för stadsgrönska, och som bör få genomslag i stadsplaneringen. Dessutom är det enbart i Sverige där det mest lokala planinstrumentet är juridiskt bindande. Till skillnad från exempelvis Norge där grönstruktur anges som ett juridiskt bindande markanvändningssyfte i kommunplanen, eller som i Finland där den juridiskt bindande landskapsplanen kan ange det på regional nivå.

I en del länder finns en starkare nationell styrning för stadsgrönska, såsom Fingerplanen i Danmark som är ett *landsplandirektiv*. I Finland har istället nio nationalstadsparker etablerats genom att möjliggöra för det i planlagstiftningen. Regleringen har fungerat som ett incitament för flera städer att etablera egna nationalstadsparker.

Det går, om viljan finns, att säkerställa gröna värden under planprocessen, men stadsgrönska är beroende av förvaltning och skötsel och där är lagstiftningen inte lika tydlig, framförallt om den anges i kvartersmark. Den finska planlagstiftningen betonar att allmänna platser (tex. parker) skall hållas i det skick som detaljplanen kräver. Trots det är lagstiftningen inte tillräckligt tydlig gällande dess förvaltning.

Den fråga vi kan ställa oss, är huruvida det ska finnas ett nationellt ramverk som fungerar som incitament till lokala innovationer och möjliggör för just gröna värden i städer, eller om det krävs nationell styrning som ställer hårdare krav på gröna värden i städer? Baserat på detta föreslår vi följande rekommendationer att utvärdera vidare:

■ **Att från ett nordiskt perspektiv, få en bättre förståelse för praktiken och tillämpningen av planlagstiftningen, där man studerar den mer fördjupat.**

■ **Att studera lokala policyer i relation till att utveckla, bevara och skydda gröna värden i urbana miljöer för att identifiera nya innovativa policyverktyg och rekommendationer.**

■ **Undersöka användningen och effekterna av grönytefaktor i syfte att bli integrerad i planlagstiftningen, antingen som ett frivilligt eller obligatoriskt verktyg.**

■ **Skapa incitament på nationell nivå som uppmuntrar kommunerna att gå i en specifik riktning när det gäller att utveckla, bevara och skydda gröna stadsmiljöer.**

I denna Executive Summary sammanfattas ett projekt som är finansierat av Nordiska Ministerrådets arbetsgrupp för Hållbara Städer under ÅK-MK.

Denna kortversion är grundad på rapporten: Johannes Lidmo, Ágúst Bogason, Eeva Turunen (2020). The legal framework and national policies for urban greenery and green values in urban areas: A study of legislation and policy documents in the five Nordic countries and two European outlooks. Nordregio Report 2020:3.

Du hittar mer information om projektet och hela rapporten här:

Projektinformation:

<https://www.nordregio.org/research/legislation-and-policies-of-urban-green-areas-in-the-nordic-countries/>

Rapporten: doi.org/10.6027/R2020:3.1403-2503

Författare

Johannes Lidmo
Junior Research Fellow
johannes.lidmo@nordregio.org

Ágúst Bogason
Research Fellow
agust.bogason@nordregio.org

Foto

Omslagsbild: Shutterstock

ISBN 978-91-87295-86-7 (PDF)
ISSN 1403-2511
URL: <http://doi.org/10.6027/WP2020:1.1403-2511>
www.nordregio.org