

2017-09-08

Ert dnr:
M2017/01407/KI

Sektionen för planering, säkerhet och miljö
Emilie Gullberg

Miljö- och energidepartementet
10333 STOCKHOLM

Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42 Vem har ansvaret?

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- konstaterar att utredaren inte löst frågan om hur klimatanpassning av befintlig bebyggelse ska ske. Det är angeläget att detta klargörs snarast.
- tillstyrker att en analys av risken för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion ska framgå av kommunernas översiktsplaner.
- avstyrker att kommunerna ska beräkna kostnaderna för klimatanpassning av befintlig bebyggelse.
- anser att det heltäckande finansiella stöd till kommunerna som föreslås inte täcker merarbetet att göra kostnadsberäkningar och åtgärdsstrategier. SKL välkomnar dock förslaget att inrätta ett generellt statsbidrag för kommunernas analyser av hur klimatförändringarna påverkar samhället i översiktsplanen och den delen bedömer SKL att det generella bidraget bör täcka.
- anser att det behöver klargöras vad kommunerna ska erhålla av länsstyrelserna för sitt lokala arbete.
- anser att arbetet med den nationella strategin för klimatanpassning snarast måste påbörjas. Strategin bör inkludera kostnadsberäkningar och ett tillvägagångssätt för hur klimatanpassning ska ske av befintlig bebyggelse i Sverige.
- välkomnar Boverkets uppdrag som ska ge tydlighet i vilka scenarier, säkerhetsnivåer och tidsperspektiv som ska gälla för planering och byggande, samt att Boverket ska ta fram en vägledning för dagvattenhantering inom planering och byggande.
- tillstyrker förslaget att möjliggöra avslag på bygglovsansökningar om uppenbara risker föreligger, oavsett gällande detaljplans utformning.
- tillstyrker förslaget att möjliggöra en reglering av fastighetsägares möjlighet att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-anläggningen.
- tillstyrker förslaget att möjliggöra krav på marklov för t.ex. hårdgörning av ytor.
- anser att staten måste öka anslagen för förebyggande åtgärder under tiden finansieringsfrågan utreds.

Utredningens slutsatser, överväganden och förslag

SKL konstaterar att utredaren inte löst frågan om hur klimatanpassning av befintlig bebyggelse ska ske. Istället föreslås nu att detta uppdrag läggs på respektive kommun. Samtidigt tydliggör utredaren på flera ställen att det är fastighetsägaren och inte kommunen som har det juridiska ansvaret för klimatanpassning av den befintliga bebyggelsen vilket utgör den ”absoluta merparten av bebyggelsen”. Fastighetsägare behöver därför vidta förebyggande åtgärder på den egna tomten och i den egna byggnaden. SKL anser att staten behöver förtydliga detta ansvar i lagen och föreslår även att ett system för klimatcertifiering av byggnader och fastigheter, vad gäller riskbedömning och åtgärdsbehov, utvecklas. Det är av särskild betydelse inom områden som riskerar att översvämmas eller utsättas för ras och skred. Utformningen av en sådan certifiering behöver utredas närmare.

SKL tillstyrker att kommunens syn på risken för skador på bebyggelse och byggnadsverk på grund av översvämning, ras, skred och erosion ska framgå av översiktsplanen. Detta då översiktsplaneringen är en lämplig process för att koppla samman riskfrågor med exploatering och utveckling. SKL förutsätter att detta föregås av tydliga, nationellt gångbara, definitioner och riskklassningar för att alla kommuner ska kunna analysera klimatet på ett likvärdigt sätt.

SKL avstyrker dock att det även ska framgå hur dessa risker kan minska eller upphöra för befintlig bebyggelse i översiktsplanen. Lagtexten bör istället ändras till ”(...) och hur dessa risker kan hanteras”. Ett strategiarbete bör kopplas till budget, risk- och sårbarhetsanalys eller andra kommunala dokument. Det är också problematiskt att från kommunalt håll ta fram en strategi för lösningar avseende befintliga miljöer, där kommunen saknar ansvar och mandat att förebygga.

SKL efterfrågar också ett ansvarstagande från statliga myndigheter med operativt ansvar, bl.a. Trafikverket. Dessa bör göra egna nationella och regionala analyser av hur klimatförändringarna påverkar verksamheten så att kommunerna ges möjlighet att ta del av detta i sina översiktsplaneprocesser.

SKL motsätter sig förslaget att kommunerna, inom ramen för strategin för att minska riskerna, även ska räkna ut hur mycket klimatanpassningen kommer att kosta. SKL anser inte att det är rimligt att detta arbete förläggs på 290 lokala myndigheter, dessutom kan nyttan ifrågasättas om inte beräkningarna görs på ett likvärdigt sätt över hela landet. Många strategiska åtgärder som t.ex. för Vänern och Mälaren, måste dessutom ske i ett större sammanhang.

SKL inser det nödvändiga i att avgränsa utredningen men ser problem med att många viktiga delar utesluts som hör nära samman med klimatanpassning av bebyggelse och byggnader. Som exempel kan nämnas transportinfrastruktur. Bland klimataspekter som inte beaktats kan nämnas värmeböljor och torka, som kan få stora konsekvenser – vilket utredaren också nämner.

Gällande ordning och dess brister

SKL anser att länsstyrelsernas uppdrag gentemot kommunerna behöver förtydligas. Det måste framgå hur länsstyrelsernas arbete ska bidra till tydliga och rättssäkra beslut i planering och byggande.

Länsstyrelsernas uppdrag har som utredaren skrivit hittills koncentrerats till rådgivning. Flera kommuner vittnar om att det fungerat med blandat resultat. Det behöver förtydligas vad kommunerna erhåller eller kan erhålla av länsstyrelserna för sitt lokala arbete. Idag köper vissa kommuner in konsultunderlag på grund av att det är oklart vilket planeringsunderlag länsstyrelsen har uppdrag att försörja kommunerna med. Det är av stor vikt att länsstyrelserna samordnar statliga expertmyndigheters underlag och gör det tillgängligt och användbart för kommunerna.

SKL ifrågasätter att utredaren föreslår ett ökat åtagande för länsstyrelserna utan att först klargöra vad kommunerna ska kunna få från länsstyrelserna för att kunna göra analyser på lokal nivå.

Utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur

SKL delar utredarens uppfattning att en ny struktur för nationell samordning av klimatanpassning är nödvändig. SKL anser därför att arbetet med den av regeringen beslutade nationella strategin snarast måste påbörjas.

Hittills har kommunerna inte fått tydlighet i vad som ska uppnås för att kommunerna ska anses tagit tillräcklig klimathänsyn vid planering av ny bebyggelse, såsom det står i PBL. Det är svårt att se vilka krav på försiktighetsåtgärder kommunerna ska vidta för att en detaljplan ska uppfylla länsstyrelsernas kriterier så att planen inte överprövas. SKL tillstyrker därför förslaget att Boverket får ett utökat uppdrag att samordna klimatanpassning i förhållande till ny bebyggelse. SKL förutsätter att Boverket kommer att ge vägledning i fråga om vilka försiktighetsåtgärder som måste vidtas i en detaljplan. Boverkets uppdrag bör innefatta att klargöra vad som ska vara möjligt att reglera i detaljplan respektive bygglov. Boverket behöver också ge kommunerna vägledning om hur klimatanpassningsanalyserna ska ske inom översiktsplaneringen.

SKL vill poängtera att det samlade planeringsunderlag från expertmyndigheterna som Boverket ska samordna till kommunerna via länsstyrelserna måste bli kostnadsfritt och användbart för åtminstone översiktsplanenivå. SKL välkomnar tydlighet i vilka scenarier, säkerhetsnivåer och tidsperspektiv som ska gälla för planering och byggande.

Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan

SKL tillstyrker förslaget att möjliggöra avslag på bygglovsansökningar om uppenbara risker föreligger, oavsett gällande detaljplans utformning. Denna möjlighet bör även omfatta marklov för att ge bäst effekt. Samtidigt ska den sökande kunna föreslå

försiktighets-/anpassningsåtgärder för att möjliggöra byggnation.

Utredningens slutsatser, överväganden förslag: dagvatten

SKL tillstyrker förslaget att fastighetsägaren ska ta hand om eller fördröja viss del dagvatten på fastigheten om det ger väsentliga fördelar för ordnandet av vattentjänstens avlopp. Det är en fördel om vattnet inte leds bort snabbt utan tas om hand lokalt vilket medför större möjlighet för vattentjänsten att klara ett omhändertagande trots klimatförändringarna. Föreslagen ändring möjliggör till viss del en lösning av frågan, också till godo för miljömässiga aspekter.

SKL delar utredarens uppfattning att kommunerna har ansvar enligt vattentjänstlagen att va-anläggningen ska ha kapacitet att leda bort dagvatten från området. Detta kan dock inte innebära att det är va-huvudmannen som fullt ut ska ta höjd för den förändring som klimatförändringarna medför. Detta då anläggningarna är dimensionerade enligt de regler som gällt vid prövningen, samtidigt som vi nu står inför helt andra behov där 10-årsregn väntas inträffa betydligt oftare. Att avgöra vilka kostnader för klimatanpassningsåtgärder som är nödvändiga och vem som ska stå för kostnaden är i dag förenat med sådana osäkerheter att åtgärder uteblir. Dagvattenhanteringen bör därför utredas ytterligare för att klargöra ansvar och möjligheter.

SKL välkomnar förslaget att låta Boverket ta fram en vägledning för dagvattenhantering inom planering och byggande. Vägledningen bör organiseras med hänsyn till PBL och planprocesser och förutsätts bli konkret och direkt tillämpbar. Materialet kan med fördel vara i elektronisk form då nya tekniker och lösningar samt uppgifter om klimatförändringar kommer kontinuerligt. På detta sätt kan dokumenten hållas uppdaterade och aktuella.

SKL tillstyrker förslaget att möjliggöra krav på marklov för t.ex. hårdgörning av ytor.

Finansiering

Klimatanpassningen kan inte vänta. Det är betydligt ”billigare” att förebygga jämfört med att agera när skador väl sker. SKL beklagar det faktum att det inom ramen för utredningen inte varit möjligt att föreslå en finansieringslösning och att Sverige inte kommer att ha ett underlag för kostnaderna förrän tidigast om fem år.

Samtidigt visar utredningens egna slutsatser att kostnaderna för att genomföra klimatanpassningsåtgärder beräknas uppgå till 137-205 miljarder kr. De statsbidrag för förebyggande åtgärder som idag finns att söka är översökta flera gånger om. I många fall antas det bli betydligt dyrare att vänta med klimatanpassning än att åtgärda problemen så snart som möjligt. SKL anser därför att staten måste öka anslagen för förebyggande åtgärder under tiden finansieringsfrågan utreds igen.

SKL välkomnar förslaget att inrätta ett generellt statsbidrag för kommunernas analyser av hur klimatförändringarna påverkar samhället i översiktsplanerna. SKL är tveksam till om det föreslagna beloppet på i genomsnitt 500 000 kr kommer att räcka för den förväntade nivån av analys och strategi.

Förutsatt att kommunerna får tillgång till kostnadsfritt underlag från länsstyrelserna som kan appliceras i översiktsplanerna bör finansieringen täcka detta nya åtagande men inte att även göra kostnadsberäkningar och åtgärdsstrategier.

Det är viktigt att statsbidraget tar hänsyn till att kommunerna kan göra olika bedömningar avseende vilka konsekvenser och åtgärder som blir aktuella, då förutsättningarna varierar stort. Detta är också något som utredaren flera gånger påpekar. Kommunerna har dessutom unika, lokala, kunskaper och vilka aspekter av klimatanpassning som utreds bör inte styras centralt. Risken finns annars att vissa konsekvenser och åtgärder inte belyses.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
Vice ordförande