

Yttrande över Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret? (SOU 2017:42)

Boverket avgränsar sitt svar till det som ligger inom verkets förvaltningsområde.

Sammanfattning

Boverket konstaterar att många frågor hänskjuts obesvarade till framtiden. Den starka avgränsningen av uppdraget har påverkat förslagen, så att fokus i dessa ligger på den tillkommande bebyggelsen, medan problemen huvudsakligen finns i den befintliga.

Förslagen kommenteras utifrån Boverkets syn på hur de kan bidra till klimatanpassning, och hur de harmoniserar med dagens rättssystem.

Boverket delar i huvudsak utredningens slutsats att det finns ett stort behov av åtgärder för att klimatanpassning ska få större genomslag i Sverige. Boverket anser dock inte att de förslag som utredningen lägger är tillräckliga för att uppnå den klimatanpassning som är nödvändig.

Genom planering och lokalisering av ny bebyggelse kan dagens fysiska planering bidra till att hindra att nya områden utsätts för översvämning och andra risker kopplade till ett förändrat klimat, men det finns uppenbara begränsningar i vad man med hjälp av plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) kan åstadkomma för att skydda den befintliga bebyggelsen.

- Boverket avstyrker utredningens förslag om nya krav på analys av risker på grund av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen. Motsvarande krav

finns redan i plan- och bygglagens bestämmelse om konsekvensbedömning.

- Boverket tillstyrker delar av förslaget om ny myndighetsstruktur. Boverket ser positivt på förslaget om att vara samordningsmyndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.
- Boverket avstyrker dock den del av förslaget om ny myndighetsstruktur som handlar om att utvidga verkets pågående regeringsuppdrag om översvämningsrisker. Tillsynsvägledning om ingripandegrunder följer av Boverkets instruktion samt plan- och byggförordningen.
- Boverket avstyrker förslaget om möjligheten att avslå bygglov vid nybyggnation på riskfylld mark i äldre detaljplan trots given byggrätt och planlighet. Förslaget urholkar såväl förutsägbarheten som rättstryggheten för den enskilde. I dessa fall ska i stället gällande detaljplan upphävas eller ändras på sådant sätt som följer av lag och praxis.
- Boverket avstyrker förslaget som benämns ”ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten”. Otydliga generella krav på markanläggningar av detta slag riskerar dessutom att hamna i konflikt med plan- och bygglagstiftningen.
- Boverket avstyrker förslaget om ytterligare vägledning för kommunerna om dagvattenhantering för de delar som ej omfattas av förvaltningsområde fysisk planering. Att ge vägledning till kommunerna följer av Boverkets instruktion.
- Boverket tillstyrker förslaget om möjlighet till krav på marklov för förändring av markytans utformning, dock att bestämmelsen införs på annan plats i plan och bygglagen.

Generella synpunkter

Den starka avgränsningen av uppdraget har påverkat förslagen, så att fokus ligger på den tillkommande bebyggelsen, medan problemet huvudsakligen finns i den befintliga. Avgränsning av utredningen till den fysiska planeringen i detaljplanelagda områden och då främst bebyggelse och PBL riskerar att leda till att samordning mellan berörda sektorer och angränsande lagstiftningar uteblir. Behovet av harmonisering av nuvarande författningsreglering och t.ex. enhetliga legaldefinitioner i olika lagverk har inte närmare analyserats av utredningen. Plan- och bygglagen ger begränsade möjligheter när det gäller åtgärder och klimatanpassning av befintlig bebyggelse.

Avgränsningen som utredningen gör till vissa aspekter av effekter av klimatförändringar riskerar att leda till att kommunerna inte har helhetsbilden och att åtgärderna därför inte blir så effektiva som de kunde blivit om alla aspekter hade vägts in. Har man helhetsbilden, kan man välja de mest effektiva åtgärderna och utnyttja synergieffekter av dessa.

Särskilda synpunkter på utredningens förslag

7.3 Analys om risker på grund av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen

Boverket avstyrker författningsförslaget.

Boverket instämmer i att det är viktigt att kommunerna genomför riskanalyser och tar fram planer eller strategier för klimatanpassning, men bedömer att lagförslaget blir dubbelstadvande, och inte uppnår det eftersträvade syftet.

Boverket anser, i motsats till utredningen, att det framgår tydligt i nuvarande lagstiftning att klimataspekter ska beaktas i översiktsplan. All planläggning och beslut enligt PBL, det vill säga även översiktsplanläggning, ska ske med hänsyn till miljö- och klimataspekter (2 kap 3 § PBL) och de allmänna intressena behandlar också uttryckligen översvämning (2 kap 5 § PBL). Det framgår även av prop 2006/07:122 (s 36) och prop 2009/10:170 (sid 161).

Enligt 3 kap 6 § PBL ska översiktsplanen utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår. Boverket anser därför att riskerna med ett förändrat klimat bör hanteras i denna konsekvensbeskrivning. Boverket har nyligen tagit fram vägledningar om konsekvenser¹ och hållbar utveckling² i översiktsplanen som kan fungera som stöd i kommunernas planering. Vägledningarna finns i PBL- kunskapsbanken.

Författningsförslagets formulering ”kommunens syn på risken för skador på bebyggelse och byggnadsverk på grund av översvämningar, ras, skred och erosion och hur dessa risker kan minska eller upphöra” innebär en långtgående detaljreglering i en översiktsplan. Översiktsplanen är inte avsedd att innehålla en sådan detaljerad riskanalys som bestämmelsen skulle kunna leda till. Detaljerade riskbedömningar hör till detaljplanen medan översiktsplanen anger riskområden och övergripande konsekvenser av utpekad mark- och vattenanvändning i olika områden.

7.4.3 Ny myndighetsstruktur

Boverket har indelat kommentarerna till förslaget i följande tre delar.

Boverket som samordnande myndighet

Boverket tillstyrker förslaget att verket får en utpekad roll som samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.

Det finns behov av en samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse och Boverket är en lämplig myndighet för uppdraget. Bo-

¹ Länk: <http://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/konsekvenser-i-oversiktsplaneringen/>

² Länk: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/hallbar-utveckling-i-oversiktsplaneringen/process-for-hallbar-utveckling-i-op/framtidsbilder-och-strategier/>

verket uppfattar dock utredningens beskrivning av uppdraget som något oklar. Mycket kretsar kring underlag för kommunernas planering, vilket Boverket ser som viktigt, men bara som en del av en nödvändig samordning.

En förutsättning för att kunna genomföra uppdraget är att det finns politiska ställningstaganden om klimatanpassning och ansvarsfördelning. Det är Boverkets förhoppning att den nationella strategin som nu håller på att tas fram på Regeringskansliet kommer innehålla dessa delar.

Boverket anser att det är viktigt att klimatanpassning i bebyggelsen diskuteras över sektorsgränserna, för att skapa en gemensam problembild och utveckla lösningar. Boverket ser flera möjliga samverkanspartners som berörs och som därför bör inkluderas, t.ex. Naturvårdsverket, Trafikverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Svenskt Vatten, samt Sveriges kommuner och landsting. Samarbetet underlättas av reglering i instruktion eller uppdrag till samtliga berörda myndigheter.

Boverket har svårt att uttala sig om finansieringen eftersom det saknas bakgrund till beräkningen av den föreslagna finansieringen av uppdraget, samt att uppdraget ännu inte är definierat.

Utvidgat uppdrag om översvämningsrisker

Boverket avstyrker förslaget om att nu pågående regeringsuppdrag om översvämningsrisker ska utvidgas.

Boverket håller med utredaren om att det finns ett behov av tillsynsvägledning i frågan, men verket har redan i uppdrag att ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna genom Förordning (2012:546) med instruktion till Boverket 3§ 4 samt plan- och byggförordningen 8 kap. 15§ 1. Det pågående uppdraget om tillsynsvägledning till länsstyrelserna enligt Boverkets regleringsbrev 2017 som omnämns tar specifikt upp översvämningsrisker. Ytterligare tillsynsvägledning för ras, skred och erosion, kan med fördel genomföras i ett senare skede.

Planeringsunderlag och länsstyrelsernas uppdrag

Boverket har svårt att ta ställning till förslaget då beskrivningen är otydlig.

Som utredningen påpekar ska länsstyrelserna redan idag stödja kommunerna i deras planering och regionalt samordna klimatanpassningen. Länsstyrelserna ger planunderstöd till kommunerna genom att kostnadsfritt tillhandahålla relevant underlag. Boverket menar att det finns mycket underlag från expertmyndigheterna, men att det saknas nationell vägledning kring vilka underlag som bör användas i olika sammanhang.

Boverket vill påpeka att det även finns andra hinder, som till exempel kostnader för licenser för höjddata, vilket försvårar möjligheten för en annan myndighet att kostnadsfritt tillhandahålla underlagen.

I utredningen tycks det finnas en sammanblandning mellan olika begrepp, som tillsynsvägledning och vägledning. Boverket vill framhålla att verkets tillsynsvägledning till länsstyrelsen endast gäller de områden där länsstyrelsen har tillsyn enligt PBL.

7.5 Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan

Boverket avstyrker förslaget.

Boverket anser att det är viktigt att kommunerna inte medverkar till nybyggnation på riskfylld mark. Boverket avstyrker förslaget om möjligheten att avslå bygglov vid nybyggnation på riskfylld mark i äldre detaljplan trots given byggrätt och planenlighet. Förslaget urholkar såväl förutsägbarheten som rättstryggheten för den enskilde.

I dessa fall ska i stället gällande detaljplan upphävas eller ändras på sådant sätt som följer av lag och praxis. För att underlätta detta kan det vara angeläget att ytterligare förenkla planprocessen för ändring och upphävande av detaljplaner i riskområden.

8.4 Ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten

Boverket avstyrker förslaget.

Förslaget går utöver nuvarande regleringsmöjlighet i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) vad gäller fastigheters markanläggningar och vattensinstallationernas beskaffenhet. Dessutom riskerar förslaget att övervältra kostnader från det allmänna till enskild fastighetsägare.

Förslaget innebär i praktiken att fastighetsägaren antingen ska infiltrera eller fördröja mängden vatten som är utöver vad huvudmannen anger i sitt beslut till fastighetsägaren. I 3 kap 9 § plan- och byggförordningen (PBF) står det att det inte får bli en oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa särskilt inte som följd av förorening eller förgiftning av vatten eller mark (punkt 4), eller bristfällig hantering av avloppsvatten (punkt 5).

När det gäller detaljplaner så ska kommunen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk. I en befintlig detaljplan kan det innebära att förutsättningen har varit att dagvatten ska föras bort via kommunala ledningar och att det har inneburit att marken är lämplig att bebygga. Marken är däremot kanske inte lämplig för infiltration vilket man då inte har någon information om i detaljplanen. En svårighet är också att om man infiltrerar dagvatten på sin fastighet kan det orsaka problem på grannarnas fastighet. Om åtgärder genomförs på flera närliggande fastigheter kan det bli komplicerat att reda ut vem som är ansvarig för en sådan olägenhet.

Vissa av de åtgärder som kan krävas till följd av förslaget, kan kräva bygglov eller marklov enligt plan- och bygglagen, eller prövning enligt annan lagstiftning, och kan därmed bli föremål för domstolsprövning i tvistiga fall. Det in-

nebär att kravet enligt LAV inte nödvändigtvis är förenligt med PBL och åtgärden kan därför inte genomföras.

Förslaget till förändring i lagen om allmänna vattentjänster åskådliggör den nuvarande lagstiftningens otillräcklighet när det gäller att påverka den befintliga bebyggelsen. Problematiken är långt ifrån begränsad till klimatanpassningen.

Dessutom anser Boverket att lagen om allmänna vattentjänster bör adresseras till en myndighet, som då också får en tillsynsvägledande roll.

8.5.1 En vägledning för kommunerna

Boverket avstyrker förslaget om att myndigheten ska få ett uppdrag om vägledning till kommunerna om hur dagvattenhantering till skyddande av bebyggelsen kan ordnas.

Det beskrivs att vägledningen syftar till att vara ett stöd i strategier, få till stånd en förändrad dagvattenhantering, samt ska inkludera den löpande hanteringen av dagvatten.

Boverket kan bara ta ansvar för det som ligger inom verkets förvaltningsområde, vilket förvisso till stor del gäller dagvattenhantering. Vägledning inom fysisk planering ingår genom förordning (2012:546) med instruktion till Boverket i myndighetens generella uppdrag. Boverket tog 2015 fram en vägledning om dagvattenhantering i detaljplan³. Den vägledningen tar bland annat upp vad som går att reglera med planbestämmelser, samt beskriver hur frågan kan hanteras i översiktsplaner. Boverket har även regeringsuppdrag (2010:900) att under åren 2017-2020 genomföra särskilda kompetensinsatser för att främja mer enhetlig och effektiv tillämpning av PBL.

8.6 Reglering av markens genomsläpplighet

Boverket tillstyrker förslaget om möjlighet till krav på marklov för förändring av markytans utformning, men föreslår att det regleras som ett tillägg i 9 kap 11 § PBL.

I lagkommentaren nämns sättningar i marken, risk för ändrad grundvattenströmning och jordskred. Eftersom det gäller förändring av markytans utformning så passar regleringen bättre i 11 §, än i 12 § som handlar om trädfällning och skogsplantering.

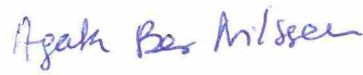
Boverket föreslår att tillägget formuleras ”det krävs marklov [...], om kommunen har bestämt det i planen”, likt 9 kap 12 §, så att det blir en möjlighet för kommunerna att kräva marklov, och inte en generell regel.

³ Länk: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/>

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat. Utredare Agata Bar Nilsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Persson, rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, jurist Jörgen Lundqvist, och utredare Emelie Ahlstrand deltagit.



Anders Sjelvgren
generaldirektör



Agata Bar Nilsson
utredare

Kopia till:
kerstin.gronman@regeringskansliet.se

Näringsdepartementet