



**Kommunstyrelseförvaltningen**

Utvecklingsavdelningen

Linda Corneliusson Linde

0346-88 64 09

[linda.corneliusson-linde@falkenberg.se](mailto:linda.corneliusson-linde@falkenberg.se)

## Yttrande på Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret? KS

Falkenbergs kommun har beretts möjlighet att yttra sig över Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret (SOU 2017:42).

Utredningens övergripande uppdrag är att utreda ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och enskilda i fråga om att genomföra åtgärder för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. I delar där ansvarsfördelningen är otydlig eller inte ändamålsenlig ska utredaren föreslå förbättringar. Därtill fick utredaren uppdraget att analysera eventuella hinder och begränsningar i lagstiftningen för genomförande av klimatanpassningsåtgärder, och då särskilt att se över befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att få till en långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Klimatanpassning spänner över många samhällssektorer. Utredningen har därför avgränsats till det område som inom ämnet brukar kallas bebyggelse och byggnader (utom vägar, järnväg, kärnkraftverk och vindkraft). När det gäller ansvaret mellan stat, kommun och fastighetsägare så har utredningen fokuserat på detta i förhållande till ny och befintlig bebyggelse i detaljplanelagt område eftersom det är där som ansvarsfrågan är mest komplex.

Utvecklingsledaren för ekologisk hållbarhet och tjänstepersoner från samhällsbyggnadsavdelningen har för kommunstyrelsen i Falkenbergs kommun framskrivit ett yttrande på betänkandet. Nedan följer synpunkter på betänkandet och dess förslag.

### Övergripande synpunkter

Det ursprungliga utredningsuppdraget har avgränsats betydligt. I förhållande till de förslag som utredaren lägger fram anser Falkenbergs kommun att avgränsningen i vissa fall blir för snäv och väsentliga frågor hamnar utanför analysen. I flera avseenden är det just en sektorsövergripande analys som behövs för att korrekt kunna analysera och belysa såväl synergier som målkonflikter mellan olika samhällssektorer och lagar när det gäller klimatanpassning. Detta blir tydligt frågan om dagvattenhantering. Det är därför viktigt att de övriga delarna inom klimatanpassning blir utredda på motsvarande sätt som bebyggelse och byggnader innan en nationell strategi, som behöver greppa hela klimatanpassningen, tas fram.

Falkenberg anser vidare att utredningen borde lagt mer fokus på klimatanpassning på befintlig bebyggelse, eller åtminstone tydligare i diskussion och slutsatser skiljt på de två, eftersom utmaningarna är så mycket mer komplexa för befintlig bebyggelse, både vad gäller ras, skred, erosion och översvämning samt att ändra dagvattenhantering.

## Gällande ansvarsfördelning (7:2)

Utredningen slutsats är att kommunerna har ansvaret för att *ny* bebyggelse i detaljplan lokaliseras till lämplig mark utifrån risken för olyckor som ras, skred eller översvämning och erosion. Enligt rådande lagstiftning är det dock svårt för en fastighetsägare i praktiken att utkräva detta ansvar.

För *befintlig* bebyggelse saknar kommunerna juridiskt ansvar för att klimatanpassa. Statens ansvar, även om det finns ett övergripande ansvar, är otydligt och det är inte praktiskt möjligt för fastighetsägare att utkräva ansvar. Sammanfattningsvis vilar ansvaret på fastighetsägaren att klimatanpassa sin egendom, även om fastighetsägaren inte har någon skyldighet att göra det. Risken förs därmed över till försäkringskollektivet. Klimatförändringarna medför ökade risker i sådan omfattning att det inte är säkert att fastighetsägare i framtiden kommer att kunna försäkra sin fastighet för dessa skador i samma utsträckning som nu.

Utredaren menar att den nu rådande ansvarsfördelningen är orimlig eftersom många fastighetsägare kommer att drabbas hårt. Samtidigt menar utredningen att det inte är möjligt att förändra ansvarsfördelningen i efterhand och därför utgår utredningens förslag istället från att minska risker och underlätta klimatanpassningen i förhållande till bebyggelse och byggnader, vilket i viss mån också förändrar ansvarsfördelningen.

Med äganderätten följer inte bra rättigheter utan också skyldigheter, varför fastighetsägarens ansvar i frågan i sin helhet inte ska överföras på till exempel på kommunen. Däremot anser Falkenbergs kommun att fler alternativ till lagändringar borde utredas för att möjliggöra för kommun att klimatanpassa på fastighetsägares mark och för att underlätta och stimulera fastighetsägare att genomföra klimatanpassning:

- Genom lagstiftning möjliggöra för kommunen att tvinga fastighetsägare att gemensamt genomföra åtgärder, **på liknande sätt som kan göras vid till exempel icke godkänt avlopp.**
- Genom lagstiftning ge kommunen andra möjligheter än expropriation för att genomföra åtgärder. (att använda expropriation bedömer vi en icke acceptabel lösning då det är ett alltför stort ingrepp för den enskilde fastighetsägaren).
- Genom lagstiftning klargöra fastighetsägares möjlighet att frivilligt genomföra åtgärder (enskilt eller gemensamt) samt då också se över möjligheter för fastighetsägare att söka bidrag för klimatanpassningsåtgärder.

## Analys om risker på grund av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen (7:3)

Utredningen för fram förslaget att det ska bli ett krav på att kommunen analyserar och kartlägger risker för skador på bebyggelse och byggnadsverk vid händelse av översvämning, ras, skred och erosion samt tar fram en övergripande strategi för att minska eller förhindra riskerna. Analys och strategi ska framgå av översiktsplanen och ska genomföras under mandatperioden 2018-2022.

Falkenbergs kommun anser att förslaget om att det ska bli ett krav på att kommuner analyserar och kartlägger risker är rimligt. Det är emellertid nödvändigt att detta finansieras av det statliga klimatanpassningsanslaget samt att denna finansiering är beslutad och säkrad innan uppdraget läggs på kommunen.

Det är viktigt att klimatanpassning kommer med i översiktsplanen för att säkerställa att planering sker utifrån ett brett och långsiktigt perspektiv för hela kommunen samt för både befintlig och ny

bebyggelse. Falkenbergs kommun anser dock att detta redan till viss del görs i översiktsplanen och i annan översiktlig planering. Dessutom bör och kan inte en sådan analys begränsas till bebyggelse och byggnaders risker att utsättas för ras, skred, erosion och översvämning, utan även övriga samhällsviktiga funktioner, som till exempel infrastruktur.

Översiktsplaner innehåller redan en mängd olika frågor och tenderar att svälla till stora svåransvänder dokument. Att lägga in analys och risker i översiktsplan innebär att analysen blir just översiktlig och därmed inte säkert att den förenklar eller förtydligar för den enskilde. En bättre lösning vore att lägga det som fördjupad översiktsplan eller fortsätta att låta kommunerna arbeta fram klimatanpassningsplaner. Kommunerna ligger i olika faser både vad gäller klimatanpassning och aktualisering av översiktsplan. Att sätta en deadline för när kommunen ska ha en analys och strategi klar är bra, under förutsättning att finansieringen är säkrad. Att lägga det utanför översiktsplan leder till att varje kommun kan fortsätta sitt klimatanpassningsarbete utifrån sitt nuläge och den kunskap som redan är inhämtad.

Varken klimatanpassningsplan eller översiktsplan är idag juridiskt bindande. Oavsett om översiktsplan eller klimatanpassningsplan ska tas fram är en förutsättning att krav ställs nationellt på vad som ska ingå i analys och strategi samt att detta används i översiktsplanering och är vägledande i detaljplaneskedet. Till kraven är det också av största vikt att det fogas nationella beslut och riktlinjer för vilka tidsperspektiv och vilka klimatscenarier och riskbedömningar som kommunerna arbeta efter.

#### Myndighetsstrukturen och en nationell strategi (7:4)

Ingen särskild myndighet har ett *övergripande* ansvar för klimatanpassning i Sverige idag. Flera nationella myndigheter och länsstyrelserna har uppdrag att bistå, bidra, vägleda, lämna kunskapsunderlag eller samordna arbetet med klimateffekter bland annat för bebyggd miljö. Men även inom detta begränsade verksamhetsfält saknas ett övergripande ansvar hos någon myndighet. De nationella myndigheterna sitter idag på viktig kunskap och bra underlag, som i brist på nationell övergripande samordning inte alltid kommer kommunerna till del på ett effektivt och användbart sätt. Det främsta exemplet är att det helt saknas nationella riktlinjer/praxis för vilket tidsperspektiv/livslängd på byggnader, vilka framtidsscenarier som ska användas och hur ofta de ska omprövas samt vilka riskbedömningar som regioner och kommuner bör utgå ifrån. Att det finns en effektiv nationell samordning och frågorna om tidsperspektiv med mera menar utredaren ska belysas och besvaras av en nationell strategi för klimatanpassning (7.4.2).

Falkenbergs kommun delar utredningens synpunkt att det krävs en bättre nationell samordning av klimatanpassning i stort – och däribland också inom delområdet bebyggelse. Boverket är det naturliga valet för samordning av klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.

Falkenbergs kommun anser att det är viktigt att se över om det krävs att fler myndigheter får uppdrag att vara samordnande inom andra sektorer samt om det i övriga berörda myndigheters instruktioner behövs förtydliganden för att säkerställa att samarbetet och samordning mellan nationella myndigheter likväl som mellan nationella myndigheter och länsstyrelser flyter effektivt. Detta för att undvika att viktiga frågor faller mellan sektorer, myndigheter och lagrum. Översvämningsdirektivet är ett exempel som nämns i utredningen, där översvämnningar från avloppsvatten och dagvatten kopplat till skyfall inte ingår enligt definitionen av översvämning i direktivet.

En översyn av de nationella myndigheternas uppdrag och frågan om nationell samordning bör som utredaren föreslår göras i samband med framtagandet av en nationell strategi. En sådan strategi är sedan tidigare redan beslutad, men betänkandet förtydligar viktiga frågor att behandla i delen som handlar om bebyggelse.

Falkenbergs kommun ställer sig positiv till att en nationell strategi tas fram snarast. Förhoppningen är att den blir precis och tydlig så att det nationellt blir en likartad behandling av frågorna. Där är frågan om att det snarast kommer fram politiska beslut och nationella riktlinjer och praxis om tidsperspektiv och vilka klimatscenarier som ska användas och vilka riskbedömningar som är rimliga allra viktigast. Falkenbergs kommun menar att dessa måste finnas på plats innan kravet läggs på kommunerna att ta fram analyser och strategier för åtgärder, för att få en välgrundad och likriktad bedömning och beräkning av vad Sveriges klimatanpassning kommer kosta. Sannolikt är avsaknaden av dessa viktiga riktlinjer en anledning till att klimatanpassningen inte fullt ut har kommit igång på kommunal nivå.

När det gäller underlag från nationella myndigheter som behöver komma kommunerna till del snabbt och effektivt samt utan kostnad anser Falkenbergs kommun att möjligheten borde undersökas om dessa underlag kan levereras direkt till kommunal nivå, utan länsstyrelsen som mellanhand. Detta skulle underlätta administrationen och länsstyrelsen kunde fokusera mer på att analysera och ta fram fördjupade och mer högupplösta underlag och riktlinjer specifika utifrån länets förhållanden, analyser och underlag som kommunerna idag i många fall är satta att göra var för sig. Exempel är här skyfallskarteringar och analyser av riskområden för ras, skred och erosion. Tydligare riktlinjer av länsstyrelsernas uppdrag gentemot kommunerna är också något som efterfrågas, även detta för att likrikta klimatanpassningen.

### Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan

Utredningen föreslår att kommunen ska ges lagstöd att avslå en bygglovsansökan efter genomförandetiden även om den är i enlighet med gällande detaljplan. Kravet för avslag skulle i så fall vara att det finns uppenbar risk för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion. Syftet är att kommunen ska kunna förhindra ny bebyggelse kommer till enligt äldre plan som ligger på riskfylld mark.

Falkenbergs kommun ställer sig positiv till detta förslag. Dock behöver ändringen utredas/klargöras i förhållande till andra paragrafer för att säkerställa att kommunen inte blir ersättningsskyldig.

### En förbättrad hantering av dagvatten (8:2)

Ett gradvis förändrat klimat ställer ökade krav på hanteringen av dagvatten i och omkring urbana områden. De tioårsregn som en va-anläggning förväntas klara idag kommer sannolikt komma tätare i ett gradvist förändrat klimat. För att klara utmaningarna menar utredningen att hanteringen av dagvatten måste integreras och behandlas mer tvärsektoriellt och tidigare i markplaneringen som rör både ny och befintlig bebyggelse. I befintliga system är det mestadels ordnat så att spillvatten och dagvatten går genom samma rödragningar ut i vattenrecipienten. Vid ny va-dragning används andra metoder där de två skiljs åt. Utredaren menar att det måste till system som har en mer öppen hantering av dagvatten som kan fördröja vattenmassornas på deras väg till recipienten. Öppna system för dagvatten tar mer mark i anspråk vilket är en utmaning både i befintliga städer där förtätning nu ofta sker och i byggnation av nya områden. Utredaren menar att kommunerna i detta fall har möjlighet att lösa problemen med hjälp av expropriation av mark.

Falkenbergs kommun delar uppfattningen att dagvattenfrågan behöver vara integrerad i markplaneringen samt att hänsyn tas till risker som kan uppstå till följd av ett gradvis förändrat klimat. Falkenbergs kommun instämmer med utredaren att öppna system för dagvatten är bra både för hantering av dagvatten vid kraftiga skyfall, men också att de kan skapa andra mervärden, som vattenrening, rekreation i staden och gynna biologisk mångfald. Problemet är att de tar mer mark i anspråk och här anser Falkenbergs kommun expropriation inte är en framkomlig väg, utan andra och enklare lösningar krävs. Därtill anser kommunen att det är olyckligt att utredningen endast gäller bebyggelse och byggnader och dagvatten. Kommunen menar som utredaren också säger att det inte är möjligt att avgränsa vattenfrågan utan den måste ses ur ett helhetsperspektiv. Fokus i utredningen ligger också på ny bebyggelse, men det är i den befintliga bebyggelsen som problemet är som störst.

### Ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten (8:4)

Utredningen ger förslaget att det i Vattentjänstlagen ska införas en reglering om att fastighetsägare kan begränsas i rätten att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-anläggningen. Utredningen visar att det i dagsläget är oklart om va-huvudmannen har rätt att ställa krav på fastighetsägaren avseende begränsningar i dennes avlämnande av dagvatten. Vattentjänstlagen innehåller regler om kommunernas skyldigheter att ordna vattentjänster, så som avlopp och vid behov dagvatten, i större sammanhang (20-30 fastigheter) om det behövs till skydd för människors hälsa och miljö. Kommunen kan göras ersättningsskyldig om detta inte fungerar.

Falkenbergs kommun ställer sig positiv till denna ändring. Det är viktigt att va-huvudmannen kan agera och hantera dagvattenfrågorna och då är det viktigt att möjlighet finns att ställa krav på fastighetsägare på vad de släpper ut i det allmänna systemet. Falkenbergs kommun anser däremot att innan ändringar görs i vattentjänstlagen måste det till en samlad översyn av miljöbalken, plan och bygglagen, vattentjänstlagen och jordabalken för att synkronisera lagarna och säkerställa att de inte motsäger varandra eller skapas luckor. Ska lagstiftningen stärkas så att det läggs ett ökat ansvar på någon part behöver också en definition av dagvatten göras.

### En vägledning för kommunerna

För att få till stånd en förändrad dagvattenhantering som är mer anpassad för att kunna stå emot häftiga skyfall och översvämningar i ett framtida klimat ger betänkandet förslaget att ge Boverket i uppdrag att utforma en särskild vägledning för kommunerna om hur dagvattenhanteringen till skyddande av ny och befintlig bebyggelsen kan ordnas. Vägledningen ska vara ett stöd i arbetet med de strategier som kommunerna enligt utredningen ska ta fram i översiktsplanen för att för att minimera och undanröja risker med exempelvis översvämning till följd av nederbörd.

Falkenbergs kommun ställer sig positiv till att vägledning tas fram.

### Reglering av markens genomsläpplighet

En del av problematiken med kraftig nederbörd och plötsliga skyfall är att våra städer i allt högre utsträckning består av hårdgjorda ytor som inte kan ta emot och släppa igenom vattnet. Istället rinner vattnet i den riktning markytan lutar. Ju mer hårdgjorda ytor i ett område desto större krav ställs på ett väl fungerande dagvattensystem. Därför ger utredningen förslaget att det bör skapas

möjlighet för kommunen att ställa krav på marklov för förändring av markytans utformning för att säkerställa att sådan reglering i detaljplanen följs.

Falkenbergs kommun ställer sig positiv till detta förslag.

Linda Corneliusson Linde