



YTTRANDE

Dnr 4.5.17-10288/17

2017-09-25

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42, Vem har ansvaret

Ert dnr; N2017/01407/K1

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovannämnda betänkande.

Jordbruksverket har regeringens uppdrag att arbeta för en hållbar utveckling inom jordbruk, livsmedelsproduktion och landsbygd. Begreppet hållbar utveckling omfattar tre dimensioner; miljö, ekonomi och sociala förhållanden.

Yttrandet ska ses mot bakgrund av detta uppdrag.

Sammanfattning av Jordbruksverkets synpunkter

Utredaren har begränsat analysen av klimatanpassning av all markanvändning till att analysera översvämning, ras och skred inom detaljplanelagt område, dvs. händelser som vi har erfarenhet av i Sverige. Områden som är mindre uppmärksammade, där vi saknar erfarenhet eller där vi har mindre kunskap kommer inte med. Klimatanpassningen är ett långsiktigt arbete som kommer att kräva stora resurser. Förändringarna sker successivt vilket gör att det finns utrymme för att lägga rätt fundament innan vi tar itu med de enskilda detaljerna. När frågan utreds vidare är det därför viktigt att ta ett steg tillbaka för att få en överblick av vidden av det som behöver klimatanpassas. Särskilt behöver man fokusera på om det finns områden där nuvarande sektorsindelning inte är ändamålsenlig för att möta de utmaningar som klimatförändringar innebär.

När det gäller frågan om åtgärder för att hantera översvämning av bebyggd miljö har utredaren avgränsat analysen till bebyggelsen och inte tagit tillräcklig hänsyn till hur omgivande mark påverkas och påverkas av dagvattenhanteringen. Utredaren har dessutom valt att bara analysera översvämningens problematik och avgränsat bort dagvattnets miljöpåverkan.

Jordbruksverket föreslår att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över lagstiftningen som rör markavvattning och dagvatten så att avvattningen av stad och land utreds i ett sammanhang.

Jordbruksverkets uppfattning är att klimatanpassningen inte bara kan bygga på ett juridiskt ansvar. För att det ska vara möjligt krävs alltför detaljerad kunskap om vad som kommer att hända i framtiden. Därför krävs också ett politiskt ansvar.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag om analys av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen, förslaget om en ny myndighetsstruktur och förslaget att Boverket ska ta fram en vägledning till kommunerna men vill framhålla begränsningarna i översiktsplanen som instrument för klimatanpassning och understryka att klimatanpassning av bebyggelse berör flera samhällssektorer. Vi understryker också att de stöd utredaren föreslår till kommunerna för att ta fram översiktsplanerna är viktigt för ett bra genomförande över hela landet

Vi hänvisar också till de synpunkter som Jordbruksverket och Skogsstyrelsen framfört till utredaren och som redovisas i betänkandets bilaga 3.

Utredarens avgränsningar

Utredarens uppdrag är mycket omfattande samtidigt som utredningstiden har varit kort. Utredaren har därför sett sig tvingad att göra kraftiga avgränsningar. Utredaren ska dels allmänt titta på ansvarsfördelningen för klimatanpassning av all markanvändning och ge förslag på eventuella förändringar, dels särskilt analysera behovet av regeländringar för att hantera översvämning av bebyggd miljö.

Jordbruksverket anser att avgränsningarna har gjorts alltför snävt och utan tillräcklig analys.

Nedan beskriver vi konsekvenserna av utredarens avgränsningar och ger förslag på fortsatt hantering. Vi vill även hänvisa till de synpunkter som vi lämnat till utredaren och som redovisas i betänkandets bilaga 3.

Delen som rör klimatanpassning av all markanvändning

Utredaren gör bedömningen att det område som är viktigast att utreda är översvämning, ras, skred och erosion i bebyggd miljö. Jordbruksverket kan inte se att utredaren har tillräckligt underlag för denna bedömning. Vi ser en risk att behoven inom de områden som utredaren valt att avgränsa sig till överskattas på bekostnad av andra områden. Vi misstänker att avgränsningen i allt för hög grad har påverkats av följande faktorer:

- Det har förekommit ett relativt stort antal ras, skred och översvämningar under de senaste åren.
- Det finns stor medvetenhet och kunskap om hur klimatförändringarna påverkar risken för översvämningar och andra naturolyckor
- Sveriges befolkning ökar kraftigt och behovet av att bygga fler bostäder har hög prioritet.

Det medför att utredaren missar områden som är mindre uppmärksammade, där erfarenhet saknas eller där kunskapen är mindre.

Ett tydligt exempel på detta är risken för vattenbrist som på grund av den situation som uppstått strax efter att utredaren gjort sin avgränsning har fått mycket stor uppmärksamhet.

Ett annat exempel är effekten av extrema temperaturer som kan få påverkan inom flera sektorer.

Ett exempel från jordbruksområdet är ökade problem med växtskadegörare som inte omfattas av befintlig växtskyddslagstiftning. Ansvaret för att hantera dessa ligger på den

enskilde odlaren, markägare, villaägare m.fl. De åtgärder som behövs för att begränsa skadeverkningarna ligger inte sällan till en del utanför vad den enskilde odlaren har möjligheter att påverka.

I Skogsstyrelsens yttrande till utredaren som redovisas i betänkandets bilaga 3 finns ytterligare en rad exempel.

Klimatanpassningen är ett långsiktigt arbete som kommer att kräva stora resurser från samhällets olika delar. Förändringarna sker successivt. Därför finns det utrymme för att lägga rätt fundament innan vi tar itu med de enskilda detaljerna. Annars finns det risk att en för stor del av resurserna satsas inom områden som redan ligger långt framme med anpassningsarbetet, medan andra glöms bort.

Även anpassningen sker successivt. En stor del av anpassningen kommer, åtminstone delvis, att ha andra drivkrafter än klimatförändringen. Efterfrågan på bostäder leder till att nya hus byggs som är bättre anpassade till det klimat som vi kan förutse. När jordbrukaren gör investeringar i täckdikning på sin mark så dimensionerar hen efter den senaste prognosen om framtida klimatförändringar.

När frågan utreds vidare är det därför viktigt att ta ett steg tillbaka för att få en överblick av vidden av det som behöver klimatanpassas. Särskilt behöver man fokusera på om det finns områden där nuvarande sektorsindelning inte är ändamålsenlig för att möta de utmaningar som klimatförändringar innebär. Ett exempel på ett sådant område är hanteringen av dagvatten i bebyggelse. Mer om det längre ner i texten.

Delen som rör hanteringen av dagvatten i bebyggd miljö

Även här har utredaren tittat alltför snävt och i huvudsak tittat på vad som händer inom bebyggda områden.

Staden påverkas inte bara av det regn som faller på den. Den påverkas av regn som faller på annan mark uppströms och rinner in i staden och av vattenståndet i vattendragen nedströms som tar emot vatten från staden. Omvänt kan åtgärder för att minska risken för översvämning av bebyggelse få konsekvenser för markanvändningen utanför staden.

Utredaren har förutsatt att det går att utreda en markanvändning i taget och missat att lyfta blicken och fundera på hur olika sektorer i samhället med olika anspråk på markanvändning påverkar varandra och samverkar med varandra.

Utredaren har dessutom valt att analysera översvämningens problematiken och avgränsat bort dagvattnets miljöpåverkan. Jordbruksverket anser att det är viktigt att frågorna hanteras i ett sammanhang eftersom de har en stark koppling till varandra.

Avrinning från stad och land behöver utredas i ett sammanhang

Resonemanget ovan visar på behovet av att utreda den lagstiftning som reglerar hanteringen av avrinningen från bebyggd mark inom detaljplan och övrig mark i ett sammanhang.

Avvattningen av mark utanför detaljplan, markavvattning, är en vattenverksamhet och regleras i huvudsak i miljöbalkens 11 kapitel. Ansvar för avvattningen fördelas mellan berörda fastighetsägare och regleras i huvudsak i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Reglerna har sitt ursprung i dikningslagen från 1879 som framför allt kom till för att hantera dräneringen av jordbruksmark. Reglerna har fortsatt betydelse för

jordbruket och är även viktiga för annan mark med behov av avvattning, exempelvis skogsmark, vägar och bebyggelse utanför detaljplan.

Avvattning av mark inom detaljplan regleras i huvudsak i lagen om allmänna vattentjänster. Reglerna har sitt ursprung i den lagstiftning om vatten och avlopp (VA) som kom till på 1950-talet. När VA-lagen utvecklades var huvudfrågan hanteringen av vattenförsörjning och spillvatten. Dagvatten var ingen stor fråga. Efterhand har städerna har växt och brett ut sig på tidigare jordbruksmark. Andelen hårdgjorda ytor har blivit större vilket har gjort att avvattningen inte bara är ett kvalitetsproblem utan och också ett kvantitetsproblem.

Eftersom regelverket utvecklats i parallella spår så finns det gränsdragningsproblem mellan de olika lagstiftningarna, något som uppmärksammas i flera utredningar, bland annat i vattenverksamhetsutredningen.

Jordbruksverket föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över lagstiftningen för avvattning av bebyggd mark inom detaljplan och övrig mark i ett sammanhang.

En sådan utredning kan ta sin utgångspunkt i vattenverksamhetsutredningens analys av och förslag om markavvattning, men bör förutom reglerna om markavvattning i miljöbalken m.fl. lagar även omfatta berörda delar av lagen om allmänna vattentjänster, plan- och bygglagen, reglerna om dagvatten i miljöbalken m.fl. regelverk.

Utredningen bör:

- Omfatta all markanvändning med behov av avvattnings- och dräneringsåtgärder och all mark som berörs av konsekvenser av dessa åtgärder
- Ta sin utgångspunkt i den fysiska verklighet som vi har att hantera, inte i nuvarande regelverk
- Ta hänsyn både till behovet av dränerad mark och till påverkan på miljön
- Utforma en lagstiftning som innebär en avvägning mellan olika hänsyn men som är neutral till val av lösning
- Ta till vara ändamålsenliga principer i nuvarande lagstiftning
- Göra en avvägning mellan rättvisa, rättssäkerhet, miljöskydd och processkostnad
- Hantera förändringar, både de som orsakas direkt av människan, ex. hårdgjorda ytor och indirekt, via ett förändrat klimat

Avgränsning till juridiskt ansvar

Enligt direktivet ska utredaren ”analysera hur ansvaret fördelas mellan staten, landstingen, kommunerna och enskilda i fråga om att vidta åtgärder för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat.”

Utredaren har begränsat sig till det juridiska ansvaret. Med det menar hon ”ett ansvar som är möjligt att utkräva, att det är möjligt att vidta åtgärder mot den som inte uppfyller sina skyldigheter.”

En sådan avgränsning leder exempelvis till att det ansvar som följer av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd

beredskap inte omfattas eftersom det ansvaret normalt sett inte utkrävs genom sanktioner utan är ett politiskt ansvar som utkrävs på valdagen.

Jordbruksverkets uppfattning är att klimatanpassningen inte bara kan bygga på ett juridiskt ansvar. För att det ska vara möjligt krävs alltför detaljerad kunskap om vad som kommer att hända i framtiden. Därför krävs också ett politiskt ansvar.

Synpunkter på några av utredningens förslag

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

Utredningens föreslår att kommunens syn på risken för skador på bebyggelse och byggnadsverk på grund av översvämning, ras, skred och erosion och hur dessa risker kan minska eller upphöra ska framgå av översiktsplanen.

Jordbruksverket tillstyrker förslaget men vill samtidigt erinra dels om att hanteringen av översvämning ras och skred inte bara är en fråga som rör bebyggelse, dels om att översiktsplanen visserligen kan utgöra ett kunskapsunderlag för klimatanpassningen av andra sektorer i samhället, men som styrmedel i första hand är användbar för anpassning av bebyggelsen. När det gäller utvecklingen av exempelvis skogs- och jordbruksnäringarna är andra styrmedel av större betydelse.

Jordbruksverket anser också att det är viktigt att det av utredaren föreslagna stödet till kommunerna för att ta fram de utökade översiktsplanerna införs. Det ger förutsättningar för ett bra genomförande över hela landet

7.4.3 Utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur

Utredningens föreslår att Boverket med bistånd av SMHI, SGI, MSB och länsstyrelserna får ett utökat uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.

Jordbruksverket tillstyrker förslaget med tillägget att regeringen vid detaljutformningen av uppdraget bör beakta vårt resonemang om avgränsning ovan och ta hänsyn till att klimatanpassningen av bebyggelse behöver ske med hänsyn till och i samverkan med andra sektorer. Därför behöver Boverket samverka med fler myndigheter.

Vi vill också poängtera att förutsättningarna ser olika ut i olika delar av landet, i storstadsområden och i mindre kommuner. Här har Jordbruksverket möjlighet att bidra med våra kunskaper inom landsbygdsområdet.

8.5.1 En vägledning för kommunerna

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att, med utgångspunkt i att få till stånd en förändrad dagvattenhantering, ge en särskilt vägledning till kommunerna om hur dagvattenhanteringen till skyddande av bebyggelsen kan ordnas. Vägledningen ska avse både ny och befintlig bebyggelse.

Jordbruksverket tillstyrker förslaget med tillägget att regeringen vid detaljutformningen av uppdraget bör beakta vårt resonemang om att dagvattenhanteringen även berör omgivande mark. Även här har Jordbruksverket möjlighet att bidra med kunskaper.

I detta ärende har stf generaldirektör Harald Svensson beslutat. Tomas Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjurist Ida Lindblad Hammar, Olof Johansson, Magnus Nordgren, Carina Carlsson Ross och Ellinor Persson deltagit.



Harald Svensson



Tomas Johansson