

**KARLSTADS KOMMUN****KOMMUNLEDNINGSKONTORET****Remissvar** 2017-08-29

Peter Karnung, 054-5401238

peter.karnung@karlstad.se

**Remissvar – Remiss -
Klimatanpassningsutredningens betänkande
SOU 2017:42 Vem har ansvaret?**

Dnr KS-2017-327 Dpl 25

Sammanfattning

Karlstads kommun har beretts tillfälle att yttra sig över samrådshandling Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42 Vem har ansvaret? Synpunkterna som följer nedan är sammanställda av kommunledningskontoret och inhämtade från stadsbyggnadsnämnden och teknik- och fastighetsnämnden.

Karlstads kommuns synpunkter

Karlstads kommun välkomnar utredningens genomgång som är ett steg i att reda ut en minst sagt komplex fråga. Att göra klimatanpassningen till en naturlig del av den kommunala planeringen är en nyckelfaktor för att kommunerna ska kunna ha en utveckling och planering som är hållbar.

Kommunens geografiska läge gör att dessa är mycket viktiga frågor och är högst aktuella. Genom åren har kommunen och regionen upplevt stora översvämningar. Utredningen berör därför frågor som kommunen dagligen mottas med.

Vid närmre anblick är det tydligt att ansvarsfrågan kräver noggrannhet och eftertänksamhet. Som kommun är det viktigt att söka utröna vilka konsekvenser föreslagna lagändringar, och därmed visst ökat ansvar, kan komma att få. Vad förbinder sig kommunerna till om förslagen går igenom och vilka förutsättningar har, och ges, kommunerna att uppfylla dessa nya förpliktelser?

Vidare betonar kommunen att det är av yttersta vikt att ansvarsfrågan även för andra byggnadsverk och anläggningar som ligger utanför detaljplanerad mark, och som är av betydande karaktär för samhället (kärnkraftverk, vägar och järnvägar exempelvis), snarast också de utreds. Kommunen konstaterar att det saknas en analys gällande landstingens ansvar som fastighetsägare för samhällskritiska verksamheter.

Synpunkter gällande finansieringsfrågan

Utredningen har förstäeligt nog inte löst den mycket svåra och tunga finansieringsfrågan för att klimatanpassa befintlig bebyggelse, eftersom det bland annat förutsätter kännedom om hur behoven fördelar sig mellan kommunerna, behoven kommer att variera stort på grund av olika geografiska förutsättningar. Utredningens förslag om krav mot kommunerna om analys i översiktsplan möjliggör att ett sådant underlag kommer att finnas tillgängligt år 2022. Det innebär att finansieringsfrågan i stort inte kan lösas förrän efter 2022. Karlstads kommun anser att finansieringsfrågan härigenom blir dragen i långbänk på ett sätt som inte är önskvärt. I utredningen föreslås att finansieringsfrågan klargörs i en nationell strategi. För att möjliggöra sådana politiska beslut inom snar framtid föreslås att det snarast tillsätts en utredning bestående av experter från regeringskansliet, kommunerna, näringslivet, organisationer och berörda myndigheter med uppdrag att lämna ett förslag till en nationell strategi och hur den nationella samordningen ska ske (Karlstads kommun tillstyrker att en sådan utredning tillsätts å det snaraste). Det är av stor vikt att utredningens ges i uppdrag att komma med skarpa förslag.

Synpunkter gällande lagändringsförslagen

Av översiktsplanen ska framgå 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.

Att i ett tidigt skede analysera förutsättningarna för ny bebyggelse är ett steg av flera i att kunna bygga hållbart. Kravet på en konsekvensanalys i översiktsplanen ska enligt utredningen finansieras av statliga bidrag, vilket Karlstads kommun ser som en förutsättning för att lagändringen ska vara möjlig.

Dock är kostnadsfrågan en mindre del i vad lagförslaget innebär för kommunerna. Ansvarsfrågan består av två delar i detta förslag. Den första, och mer uppenbara delen, gäller kravet att utreda risken för skador på ny bebyggelse och byggnadsverk. Den andra delen gäller ansvarsutkrävandet om konsekvensanalysen visar att ny bebyggelse är lämplig på ett specifikt område som sedan drabbas av skador på bebyggelse och byggnadsverk. I den kommunala världen, och kanske mer specifikt gällande de mindre kommunerna, är tid och rätt kompetens två resurser som inte alltid finns tillgängliga för att utföra de direktiv och krav som kommer från statligt håll. Vems är ansvaret att bedöma att analysen i översiktsplanen håller tillräckligt god kvalitet för att undvika skador på framtida bebyggelse? Om analysen i efterhand visar sig vara undermålig, oavsett om den tagits fram av kommunens tjänstemän eller konsulter, vari ligger ansvaret? Är ett bristande underlag skäl till skadeståndsskyldighet? Kravet på analys kommer med all säkerhet tolkas på olika sätt av olika kommuner vilket leder till att ambitionsnivån blir därefter.

Den senare delen av ansvarsfrågan är svåröverblickad i nuläget. Det krävs ytterligare utredningar för att vad lagförslaget skulle innebära för

kommunernas möjlighet att kunna exploatera nya markområden. Givetvis måste hänsyn tas till aspekter som säkerhet och klimatförändringar, men det är av yttersta vikt att lagförslaget inte, på ett orimligt vis, bakbinder kommunernas möjligheter till fortsatt utveckling.

Det krävs marklov för trädfällning, skogsplantering och förändring av markytans utformning.

Karlstads kommun anser att ett införande av möjligheterna att i detaljplan kräva lov för att förändra markytans utformning är ett välkommet och angeläget förslag. Redan idag kan dagvattenhanteringen försvåras radikalt genom att exempelvis stora ytor inom vissa områden hårdgörs utanför kommunens kontroll. Här är det dock viktigt att noga bereda formuleringar och avgränsningar i den nya lagtexten och de kommande planbestämmelserna så att den utökade lovplikten uppnår rätt syfte. Det är rimligt att kravet på lov måste anges i detaljplan. I annat fall finns det en risk att lov skulle krävas för begränsade ytor som ska hårdgöras inom exempelvis villakvarter, för uteplatser eller enstaka bilplatser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att befintlig lagstiftning redan idag har stora möjligheter att hantera dessa aktuella angelägna utmaningar, men viktiga ställningstaganden som till exempel acceptabla risktaganden, rimliga omprövningsintervaller och ekonomiska förutsättningar saknas. Och precis som utredaren anger saknas samordning, underlag och stöd från berörda myndigheter, samt nationella och regionala riktlinjer för kommunerna att förhålla sig till. Detta leder till att planeringsarbetet idag blir tungrott, innehåller stora osäkerheter och blir kostsamt.

En ansökan om bygglov får efter genomförandetiden alltid avslås om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion.

Det är en brist i nuvarande lagstiftning att det saknas grund för att avslå en ansökan om bygglov på riskfylld mark om området omfattas av en detaljplan. Möjligheten att besluta om anstånd och ändra i den aktuella detaljplanen är omständlig och inte ändamålsenlig. Eftersom det heller inte är rimligt att uppställa ett krav på att alla detaljplaner som avser riskfylld mark ska omprövas är det rimligt att genomföra en lagändring liknande den som föreslås i utredningen.

Kommunen anser inte att alla bygglov som avser riskfylld mark ska avslås. En sådan ordning skulle vara orimlig. Men frågan är om den föreslagna lagstiftningsformuleringen är lämplig. Det är sällan som ett uppenbarhetsrekvisit kopplas samman med ett "får" i svensk lagstiftning. Om det finns en uppenbar risk för skador är det tveksamt om bygglov ska beviljas. Vidare behöver det klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet hur pass stort utökad skadeståndsansvar den föreslagna bestämmelsen får för kommunerna. I utredningen anges att det är önskvärt att kommunerna får ett större ansvar för de aktuella frågorna. Karlstads kommun anser inte att

utredningen fullt ut ger stöd för att en sådan utveckling är den mest lämpliga.

En fastighetsägare ska ta hand om eller fördröja viss del av dagvattnet på fastigheten om det ger väsentliga fördelar för ordnandet av vattentjänsten avlopp.

I grunden ser kommunen detta som ett bra förslag. Fördröjning av vattnet långt ut i avloppssystemet är bästa sättet att utjämna vattenflödet och därigenom minska flödestopparna. Detta leder till lägre dimensionerade flöden och mindre dimensioner på ledningar i nedströms liggande delar av avloppssystemet. Ett sådant lagförslag medför dock vissa potentiella konsekvenser för andra teknikområden. Vad sker med stabiliteten om man ökar vattenmängden inom fastigheten? Vad sker med utlakningen av föroreningar? Idag är det ofta en fördel för föroreningsspridning från förorenad mark till närliggande ytvatten om infiltrationen inom området är liten. Konsekvenser av en ökad infiltration bör ses över även för andra teknikområden som geoteknik och förorenad mark.

Denna lagförslagsändring sammanfaller något med förslaget om marklov vid förändring av markytans utformning då det ger kommunens möjlighet att se över och kontrollera enskilda fastigheters förändrade markyta inte får svåra konsekvenser för kringliggande fastigheter.

Boverket ska särskilt samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för bebyggelse och byggnadsverk.

Det är bra att en myndighet får det övergripande ansvaret för samordning av det nationella klimatanpassningsarbetet. För att lagförslaget ska få någon som helst effekt krävs det dock att Boverket får rätt förutsättningar för att hantera uppgiften och att det finns en vilja att samordna. Utan resurser riskerar en samordnande myndighet att bli ett uddlöst verktyg som saknar betydelse för kommunernas klimatanpassningsarbete. Det är viktigt att Boverket tar uppgiften på allvar och utreder vad samordningen ska leda till. Ett ogenomtänkt grundarbete kan leda till krav som i slutändan har en negativ effekt på det kommunala arbeten, snarare än en positiv effekt.

Det är kommunens samlade bedömning att Boverket är rätt myndighet att ansvara för samordning, eftersom verket redan idag har ett uttalat ansvar över byggväsendet och hanterar kommunikationen med länsstyrelser samt kommuner i tillsyn och handledning.

Ansvarsfrågan på nationell nivå är intressant. Länsstyrelsens roll i klimatanpassningsfrågan blir viktig att definiera. Ett tydligare uppdrag för Länsstyrelsen; om den endast ska belysa när olika intressen står emot varandra eller om den även ska vara ansvariga för avvägningen.

Kommentarer gällande befintlig bebyggelse

Karlstads kommun vill även framhålla följande (även om de frågorna i sig inte omfattas av utredningens förslag). Det är synnerligen önskvärt att regeringen omgående tar ett initiativ till en översyn av miljöbalken i

förhållande till klimatanpassningsåtgärder som skredsäkring och skydd mot översvämning. I dessa delar finns det rättsliga problem som försvårar för kommuner och andra att vidta klimatanpassningsåtgärder. Som exempel kan nämnas översvämningsskydd. I praxis likställs ett översvämningsskydd i form av en vall (höjning av marken) med en damm. Om det byggs ett översvämningsskydd för att skydda befintlig bebyggelse så tar därmed kommuner på sig ett väldigt stort ansvar då en dammägare har ett strikt ansvar. Ett försök att minska riskerna för befintlig bebyggelse bör inte kunna resultera i ett större ansvar.

Utredningen har dragit den slutsatsen att inte bara staten, utan även kommunerna saknar juridiskt ansvar för att klimatanpassa den befintliga bebyggelsen. Om kommunen trots avsaknad av ansvar utför klimatanpassningsåtgärder som ger skydd åt befintlig bebyggelse bör inte kommunerna åläggas ett större ansvar än vad som gällde innan klimatanpassningsåtgärden vidtogs. Det torde vara uppenbart till och med för regeringen att en sådan ordning minskar viljan att genomföra klimatanpassningsåtgärder. En sådan översyn av miljöbalken bör även innefatta möjligheter att ålägga fastighetsägare att vidta klimatanpassningsåtgärder som är nödvändiga för att uppnå en rimlig säkerhet för exempelvis grannfastigheter.

Utredningen tar inte ett samlat grepp när det gäller ansvarsfrågan gällande befintlig bebyggelse då landstingen som fastighetsägare utgår från analysen. Vidare omfattas inte bebyggelse och byggnadsverk som ligger utanför detaljplanerad mark.

Kommentarer gällande en nationell strategi för klimatanpassning

En nationell samsyn för att ge samlade riktlinjer för kommunerna gällande vetenskapliga och politiska ställningstaganden, så som vilket klimatscenario kommunerna ska utgå från i sitt klimatanpassningsarbete samt vilka risker som är rimliga att acceptera. Det ger även länsstyrelserna samma förutsättningar att agera. I strategin skulle finansieringsfrågan besvaras vilket skulle ge länsstyrelserna möjligheten att göra viktiga statliga avvägningar avseende ekonomiska resurser ur ett nationellt tillväxtperspektiv. En nationell strategi stärker även Boverkets roll som samordnande myndighet.

Ett välkommet steg i ansvarsfrågan

Insatserna för klimatanpassning av samhället är en stor fråga för att säkra både liv och egendom. Ett högst aktuellt exempel är orkanen Harvey som kan komma att bli en av de mest kostsamma katastroferna någonsin. För att öka anpassningstakten är denna utredning ett bra initiativ då den söker utröna var vilken del av ansvaret ligger hos kommuner, stat, fastighetsägare eller annan aktör. I en diffus ansvarsfördelning är tröskeln högre att stå upp och ta kostnaderna för exempelvis ett översvämningsskydd. Karlstads kommun ser utredningen som en början på

ett vidare arbete där komplexiteten i frågorna, som lyfts både i utredningen men även i remissvaren från diverse instanser, utreds. I dagsläget är det svårt att överblicka vilka konsekvenser lagändringsförslagen kan komma att få för inblandade aktörer, varför Karlstads kommun vill påpeka vikten av att det efterkommande arbetet utförs lika noggrant som Eva Erikssons utredning.



Per-Samuel Nisser
kommunstyrelsens ordförande



Ulf Nyqvist
kommundirektör