

Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret? - Yttrande

Beslut

Kommunstyrelsens beslut

Kävlinge kommun yttrar sig enligt bilaga Ks § 120/2017 som svar på remiss angående "Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?"

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor om klimatanpassning. Utredningens uppdrag är mycket brett. Det omfattar klimatanpassning av all mark och alla klimateffekter. Klimatanpassning brukar delas upp i sex olika huvudområden kommunikation, tekniska försörjningssystem, bebyggelse och byggnader, areella näringar och turism, naturmiljön och miljömålen samt människors hälsa.

Utredningens huvuduppdrag är att klarlägga ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och andra för all mark och alla klimateffekter. Utredaren skulle också analysera eventuella hinder och begränsningar i lagstiftningen för genomförande av sådana anpassningsåtgärder. En särskild fråga var att se över befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att få till en långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Eftersom uppdraget är extremt brett har betänkandet avgränsats till det område som berör bebyggelse och byggnader avseende bl.a. översvämning, ras, skred och erosion samt dagvatten). Ämnet är mycket relevant och kommunen arbetar kontinuerligt med dessa.

Uppdraget skulle redovisas senast den 28 februari 2017, men förlängdes till den 31 maj 2017 i ett tilläggsdirektiv. Utredningen har antagit namnet Klimatanpassningsutredningen.

Kävlinge är en av 29 kommuner som tillsammans med myndigheter, länsstyrelser, föreningar m.fl. fått möjlighet att yttra sig över klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Beslutsunderlag

- Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?, tjänsteskrivelse 2017-09-04
- Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42) Vem har ansvaret?, remissutgåva
- Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42) Vem har ansvaret? e-post
- Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?
- Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42) Vem har ansvaret?, följebrev

Yrkande

Johan Ericsson (M) yrkar med instämmande av Jana Lund (SD) och Carina Ingelsson (L) bifall till föreliggande förslag.

Beslutet skickas till

För kännedom

Miljö- och energidepartementet
Tom Nielsen, VA-chef
Mentor Demjaha, miljö- och byggchef
Patrik Lund, naturvårdsstrateg
Ann Persson, miljöstrateg

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?

Bakgrund

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor om klimatanpassning.

Utredningens uppdrag är mycket brett. Det omfattar klimatanpassning av all mark och alla klimat-effekter. Klimatanpassning brukar delas upp i sex olika huvudområden kommunikation, tekniska försörjningssystem, bebyggelse och byggnader, areella näringar och turism, naturmiljön och miljömålen samt människors hälsa.

Utredningens huvuduppdrag är att klarlägga ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och andra för all mark och alla climateffekter. Utredaren skulle också analysera eventuella hinder och begränsningar i lagstiftningen för genomförande av sådana anpassningsåtgärder. En särskild fråga var att se över befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att få till en långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Eftersom uppdraget är extremt brett har betänkandet avgränsats till det område som berör bebyggelse och byggnader avseende bl.a. översvämning, ras, skred och erosion samt dagvatten). Ämnet är mycket relevant och kommunen arbetar kontinuerligt med dessa.

Uppdraget skulle redovisas senast den 28 februari 2017, men förlängdes till den 31 maj 2017 i ett tilläggsdirektiv. Utredningen har antagit namnet Klimatanpassningsutredningen.

Kävlinge är en av 29 kommuner som tillsammans med myndigheter, länsstyrelser, föreningar m.fl. fått möjlighet att yttra sig över klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: **Vem har ansvaret?**

Utredningens huvuddrag

Tidsperspektivet

Utredningen konstaterar att det idag är oklart vilket tidsperspektiv kommunerna ska arbeta efter när det gäller risker av den här typen och hur skaderisken ska bedömas. Det har hittills saknats praxis eller tillräckliga riktlinjer från länsstyrelserna.

Kommunens juridiska ansvar för ny bebyggelse är kopplat till detaljplanen och den relevanta myndighetsutövningen som kan ge ett skadeståndsansvar, sker när planen antas. Skadeståndsansvaret preskriberas 10 år efter det att planen antagits. Därtill kommer att nybyggnation sker i områden med äldre detaljplaner, vilket innebär att skadeståndsansvaret för planen redan på förhand är preskriberad.

Utredningen konstaterar att det krävs politiska beslut på nationell nivå om att klargöra tidsperspektivet för bebyggelse, dvs. till vilket årtal anpassning bör ske. Detta gäller också vilket klimatscenario det är rimligt att utgå ifrån och hur ofta detta scenario ska omprövas. Det krävs även politiska beslut om vilka risker som kan och ska accepteras och dessa beslut måste fattas av regering/riksdag.

Befintlig bebyggelse

Den befintliga bebyggelsen utgör den absoluta merparten av bebyggelsen och här finns inget juridiskt ansvar för kommunen att klimatanpassa den befintliga bebyggelsen enligt Plan- och bygglagen (PBL). Detta innebär att fastighetsägaren får bära ett stort ansvar för konsekvenserna av en översvämning eller liknande samtidigt som fastighetsägaren inte har någon skyldighet att klimatanpassa sin fastighet. I utredningen lyfts försäkringsfrågan där exempelvis regelbundet återkommande översvämningar inte längre ses som plötsliga och oförutsedda och det därmed blir svårt att försäkra utsatta fastigheter.

Dagvatten

Utredningen behandlar utförligt många av de problemställningar som många kommuner ställts inför under de senaste åren. Utredningens förslag avseende dagvatten är samtliga relevanta. På flera viktiga punkter ges i utredningen dock inga tydliga riktlinjer. Detta gäller rening av dagvatten och förhållandet mellan avlopps bortledning/markavvattning (i dessa båda fall föreslås vidare utredningar), men också själva definitionen av dagvatten, kommunens ansvar vid dagvattenrelaterade översvämningsskador där Va-anläggningen uppfyllt funktionskrav. I flera fall förs huvudsakligen en diskussion utan att ge några svar eller lösningar.

Utredningens förslag

Krav på analys i översiktsplan

Utredaren skriver att gällande ansvarsfördelning är orimlig, men att det inte går att lägga ett övergripande ansvar på kommunerna för den befintliga bebyggelsen i efterhand och att det inte är möjligt att nu ändra ansvarsfördelningen på ett övergripande sätt. Det är idag svårt att veta vad kostnaderna för varje kommun skulle uppgå till och hur finansieringen skulle ske.

Utredningen föreslår att det införs ett uttryckligt krav mot kommunerna om att i översiktsplanen ange en analys om riskerna för översvämning, ras, skred och erosion för bebyggelse och byggnadsverk samt en strategi för hur dessa skador kan minskas eller förhindras. Syftet med kravet på en sådan analys är i första hand att arbetet med att bedöma riskerna och att finna en strategi kommer i gång och att det inleds en dialog med kommunens invånare. Analysen ska i dess helhet finansieras genom statsbidrag. Beloppet beräknas totalt uppgå till 145 miljoner kronor.

Förändring i myndighetsstruktur

Den gällande myndighetsstrukturen för klimatanpassning är att den ska genomsyra samhället och att ingen särskild myndighet ska ha det övergripande ansvaret. Myndighetsstrukturen för klimatanpassning av bebyggelse är enligt utredningens uppfattning ineffektiv.

an PR

Utredningen 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. På grund av de utökade uppgifterna ska Boverkets anslag utökas med fem miljoner kronor per år.

Länsstyrelserna ska med stöd av Boverkets tillsynsvägledning stödja kommunerna i deras planering och regionalt samordna klimatanpassningen. Länsstyrelserna ska även ge planunderstöd till kommunerna genom att kostnadsfritt tillhandahålla relevant underlag. Länsstyrelserna ska vidare genom samrådsförfarandet om översiktsplanen med det utökade krav jag föreslår ovan medverka till att denna analys blir tillräcklig och ändamålsenlig. På grund av de utökade uppgifterna ska länsstyrelsernas anslag utökas med 10 miljoner kronor per år.

Möjlighet att avslå bygglov

I dag saknar kommunerna lagstöd för att avslå en ansökan om bygglov på riskfylld mark om området omfattas av en gällande äldre detaljplan. Utredningen föreslår att det i PBL införs ett undantag som anger att en ansökan om bygglov efter genomförandetiden alltid får avslås om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion.

Dagvatten

Utredningen föreslår att det i vattentjänstlagen införs en möjlighet att i vissa fall ställa krav på fastighetsägarna att hantera en viss mängd dagvatten på den egna fastigheten. En sådan hantering utgörs antingen av att fastighetsägaren fördröjer dagvatten på fastigheten för att minska flödestopparna i den allmänna anläggningen eller att dagvattnet infiltreras på fastigheten så att vattnet inte belastar den allmänna anläggningen.

Kommunen måste vara den som löser dagvattenhanteringen i ett större perspektiv. Privata fastigheter utgör dock en stor andel av den totala markarealen inom många verksamhetsområden för allmänna va-anläggningar och hanteringen som sker på dessa har stor betydelse för dagvattenhanteringen i området. I de fall som det skulle ge övervägande ekonomiska fördelar för anordnandet av tjänsten avlopp är det rimligt att möjligheten finns att ställa krav på fastighetsägaren att tillse viss hantering på fastigheten. Utredningen föreslår att Boverket får i uppdrag att ge vägledning till kommunerna om hur en förbättrad dagvattenhantering kan komma till stånd

Utredaren föreslår att det i PBL införs en möjlighet för kommunen att i detaljplanen bestämma att det krävs marklov för en viss förändring av markytans utformning. Syftet med förslaget är att kommunen ska få en bättre möjlighet att se till att en reglering av markytans utformning, exempelvis reglering om viss andel hårdgjord yta följs. Hur stor del av marken inom ett område som är hårdgjord har stor betydelse för avrinningsförhållandena varför en bättre kontroll av denna frågas efterlevnad ger fördelar för dagvattenhanteringen.

Finansiering

Utredningen har ingen lösning för finansieringen av klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse. Utredningen hänvisar till de statliga medel som idag finns att söka genom MSB. Från 2017 handlar det om 75 miljoner kronor om året och motsvarande ska gälla även för åren 2018, 2019 och 2020. Utredningen föreslår att beloppet består även för åren 2021 och 2022, dvs. till dess kommunernas kartläggning är genomförd, de ekonomiska behoven tydliggjorts och en uttömmande finansiering kan utarbetas. Finansieringsfrågan föreslås klargöras i en nationell strategi och att det snarast tillsätts en utredning bestående av experter från regeringskansliet, kommunerna, näringslivet, organisationer och

A PR

berörda myndigheter med uppdrag att lämna ett förslag till en nationell strategi och hur den nationella samordningen ska ske.

Kävlinge kommuns synpunkter

Kävlinge kommun välkomnar klimatanpassningsutredningens betänkande som lyfter flera, för kommunen, viktiga frågor. Ämnet är mycket brett och komplext och utredningen har givetvis inte kunnat ge svar på alla frågor.

Kävlinge kommun har under en tid arbetat med frågeställningarna kring höga havsnivåer och översvämningar på grund av sitt geografiska läge vid Öresund. I en ny framtida kommuntäckande översiktsplan är utvecklingen av klimatanpassningen en väsentlig fråga. Kommunen har i dag en översiktlig bild av riskerna och vilka åtgärder som kan vara nödvändiga. I Kävlings fall behövs mer konkreta förslag på finansiellt stöd för konkreta åtgärder.

Även om Kävlinge kommun förstår problematiken i att i en utredning hantera alla sex olika huvudområden inom klimatanpassning (kommunikation, tekniska försörjningssystem, bebyggelse och byggnader, areella näringar och turism, naturmiljön och miljömålen samt människors hälsa) anser vi att det olyckligt att utredningen avgränsats till enbart huvudområdet "bebyggelse och byggnader". Själva essensen i klimatanpassning är just helhetssynen och genom att endast utreda ett huvudområde missar man just detta. En livs- och boendemiljö för människor måste analyseras utifrån ett helhetstänk då man annars inte kommer att uppnå våra uttalade miljö kvalitetsmål. Det står dock i utredningens förslag till nationell strategi att övriga huvudområden också bör utredas, men nu verkar ju praxis för utredningsformatet stadsfäst - så vem tar helhetsansvaret? Vem har ansvaret?

I utredningen ges en bild av att klimatanpassningar handlar om framtiden, att detta är kommande risker som vi måste planera för och vara beredda på. Så är inte fallet i många delar av Sverige då klimatanpassningsåtgärder måste till nu och där översvämningarna riskerar att ske idag eller imorgon. Kävlinge kommun har redan påbörjat arbetet med vissa åtgärder i kustzonen, där tidigare höststormar och högt vattenstånd har orsakat fysiska problem och skador. Problematiken kring gränsdragningsfrågorna mellan kommunen och privata fastighetsägare är därför ytterst påtaglig och svår. Här ger utredningen inte många svar.

Kävlinge kommun anser inte att det föreslagna beloppet om 75 mkr som utredaren föreslås avsätta för MSB att fördela är tillräckligt. Mindre kommuner i utsatta geografiska lägen har inte den expertis som behövs för att ta fram de utredningar som bl.a. krävs för ansökan till miljödombstolen om anläggande av skydd, här krävs normalt kostsamma expertkonsulter. Utöver detta tillkommer sedan kommer kostnaderna för anläggande av själva skyddet.

I utredningen konstateras det att kommunerna i sitt planeringsarbete ibland kan ha betydande svårigheter att utreda förutsättningarna för lämplig lokalisering av bebyggelse ur ett klimatanpassningsperspektiv. Oklarheter vad det gäller tidsperspektiv, scenario, riskbedömningar samt avsaknad av praxis och frågan om riktlinjer lyfts fram som exempel. Ur ett kommunperspektiv är det angeläget att det nationellt fastslås att ett tidsperspektiv gäller som planeringsförutsättning. Kopplat till tidsperspektivet är vilket eller vilka framtida scenarier som bör bilda ramen för planeringsarbetet och vilka riskbedömningar som måste göras. För den enskilda kommunen kan det vara svårt att tolka vilka scenarier som är rimliga eller vilka riskbedömningar och skyddsåtgärder som kan vara lämpliga att vidta på kort och lång sikt. Det behövs tydligare nationell samordning och nationella riktlinjer vad det gäller

a 72

tolkning av scenarier och lämpliga åtgärder för att kommunerna ska kunna planera bättre och säkrare för framtiden.

Vid diskussion om tidsperspektiv måste det dock finnas en realistisk möjlighet för kommunerna att kunna utvecklas under förutsättning att ansvar tas för klimatanpassning. Tidsperspektivet ser olika ut inom olika lagstiftningsområden, något som ytterligare komplicerar ett praktiskt genomförande. Det saknas en diskussion i utredningen avseende lagstiftning för genomförande av skydd. Ett förändrat klimat kräver ett helhetstänkande och därmed också anpassning av gällande lagstiftning.

Utmaningarna som beskrivs, har troligtvis att göra med att det nationella ansvaret för klimatanpassningsfrågor är utspritt på olika departement och nationella myndigheter. Erfarenhetsmässigt är det svårt att från en lokal nivå få en klar bild över det statliga ansvaret särskilt när uppfattningar om förutsättningarna för klimatanpassning i planeringen divergerar mellan länsstyrelser och nationella myndigheter. Det är därför positivt att Boverket föreslås vara samordnande myndighet. Det vore önskvärt att de fanns en röd ansvarstråd för klimatanpassning från departement till ansvarig central myndighet ned till länsstyrelserna.

Kävlinge kommun välkomnar de handfasta åtgärder som rekommenderas avseende dagvatten, med förändringar i Vattentjänstlagen respektive PBL samt att Boverket uppdras att ta fram riktlinjer till kommunerna för förbättrad dagvattenhantering. Samtidigt anser kommunen att trots utredningens omfattande belysning av dagvattenfrågornas komplexitet kvarstår oklarheter i ansvarsfrågor gällande dagvattenrelaterade översvämningar.

Kävlinge kommun har även några kommentarer till lagförslagen som presenterats i utredningen gällande PBL. I förslaget föreslås det att införa ytterligare marklovpliktiga åtgärder rörande markytans utformning. Ändringen i PBL, författningsförslag 1.1, 9 kap 12 paragrafen, om att det krävs marklov för ändring av markytans utformning, om kommunen reglerat detta i detaljplanen bedöms vara mycket bra. Om detta förslag till ändring i PBL antas måste även förändringen i VA-lagen (författningsförslag 1.2) genomföras/antas för att kunna ställa krav på fastighetsägaren. För att skrivelsen om marklov ska bli effektiv krävs det tydliga riktlinjer från exempelvis Boverket för hur planförfattare ska ges möjlighet att styra markytans utformning då exempelvis vegetation och höjdsättning såväl som markbeläggning kan påverka åtgärder för klimatanpassning. Ett alternativ till att ändra i marklovplikten för att minska trycket på bygglovsavdelningarna skulle kunna vara att införa sanktionsmöjligheter på ett tydligare sätt för åtgärder som inte kräver lov eller anmälan men kan vara planstridiga, särskilt då gällande markens anordnande.

Kävlinge kommun anser att författningsförslag 1.2 gällande allmänna vattentjänstlagen är för godtyckligt och oklart formulerat. Här efterfrågas förtydliganden från utredningen. Kävlinge kommun anser att man behöver fastställa en specifik hårdgörandegrad VA-huvudmannen är skyldig att ta ansvar för, tex fastställa en formel hårdgörandegrad/tomtyta. Om utredningens förslag antas behövs det förtydligas eller definieras vem som bestämmer vad som är "väsentliga fördelar" och vad som är "viss del".

Kävlinge kommun välkomnar den utredning som föreslås för att lämna ett förslag till en nationell strategi för finansiering.

AK PR