

## Remissvar över Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42; Vem har ansvaret?

---

### Inledning

Utredningens övergripande uppdrag är att klargöra 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. I de delar där ansvarsfördelningen är otydlig eller inte ändamålsenlig ska utredaren föreslå förbättringar. Vidare har utredaren begränsat sitt uppdrag till ett av de sex olika huvudområden, som Klimat- och sårbarhetsutredningen identifierade och då det som benämndes bebyggelse och byggnader. Utredaren har även i uppdrag är att se över den aktuella regleringen av dagvattenhanteringen eftersom det förändrade klimatets förväntade effekter genererar ett behov av en effektiv hantering av dagvatten i och omkring urbana miljöer.

### Länsstyrelsen har sammanfattningsvis följande synpunkter på förslaget

- Länsstyrelsen anser att det bör utformas ett stöd som kommuner kan söka för översyn av äldre detaljplaner ur ett klimatanpassningsperspektiv.
- Länsstyrelsen anser att s.k. attefallåtgärder inte ska möjliggöras där det är översvämningsrisk.
- Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att det behövs en analys om risker av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen.
- Länsstyrelsen delar utredarens förslag att Boverket får ett utökat uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse samt att de ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna för deras arbete med att stödja kommunerna i kommunernas arbete med klimatanpassning.
- Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag att bygglov ska kunna nekas efter genomförandetidens utgång när risken för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion är uppenbar trots att ansökan är förenlig med gällande detaljplan.
- Länsstyrelsen är tveksam till utredarens förslag att det införs en reglering i vattentjänstlagen att fastighetsägare kan begränsas i rätten att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-huvudmannen.
- Länsstyrelsen tillstyrker att Boverket får i uppdrag att arbeta fram en vägledning om dagvattenhantering till skydd för ny och befintlig bebyggelse
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om reglering av markens genomsläpplighet i detaljplan.

2017-09-29

400-4366-17

- Länsstyrelsen tillstyrker resursförstärkning till länsstyrelserna.

## Synpunkter på förslaget

### Kap 7 Utredningens slutsatser, överväganden och förslag.

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

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att det bör finnas en analys i översiktsplanen om riskerna för översvämning, ras, skred och erosion för bebyggelse och byggnadsverk samt en strategi för hur dessa skador kan minskas eller förhindras. Det är viktigt att kommunerna tar uppgiften på allvar och avsätter resurser för det kommande arbetet med klimatiförändringarna. Översiktsplanen eller den fördjupade översiktsplanen är ett lämpligt planeringsdokument på en övergripande strategisk nivå. Många frågor med bäring på klimatiförändringarna behöver översiktligt utredas i översiktsplanarbetet till hjälp för kommunens markpolitik, budgetplanering, för kommande detaljplanering och bygglov m.fl. situationer.

En fråga som bl.a. behöver behandlas i översiktsplanen är dagvatten. Enligt utredningen har det framkommit att frågorna om hur den löpande dagvattenhanteringen ska klaras i bebyggelse inte är tillräckligt beaktad vid planering av bebyggelse. Andra viktiga frågor att översiktligt utreda i översiktsplanen kan vara risker för skador på kulturmiljövärden. Ny bebyggelse som utformas för att uppfylla krav för klimatanpassning men som ligger inne i befintliga kulturmiljöer eller andra klimatanpassningsåtgärder så som invallningar, dränerings- och förstärkningsarbeten kan också komma att påverka kulturmiljövärden mer om de görs oaktsamt. Kulturmiljön behöver alltså komma in tidigt i planeringsprocessen vad gäller klimatanpassningsåtgärder. I översiktsplanen behöver man även studera vilka ytor och naturmiljöer med koppling till ”grön infrastruktur” som behöver värnas eller som kan nyttjas.

#### 7.4 Myndighetsstrukturen och en nationell strategi

Länsstyrelsen delar utredarens förslag att Boverket – med bistånd av SMHI, SGI, MSB och länsstyrelserna – får ett utökad uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.

Länsstyrelsen instämmer vidare i utredarens förslag att Boverkets tillsynsvägledning till länsstyrelserna avseende översvämning bör utökas till att även omfatta ras, skred och erosion.

Utredaren föreslår vidare att Länsstyrelserna med stöd av Boverkets tillsynsvägledning ska stödja kommunerna i deras planering och regionalt samordna klimatanpassningen. Länsstyrelserna ska även ge planunderstöd till kommunerna genom att kostnadsfritt tillhandahålla relevanta underlag. Länsstyrelserna ska vidare genom samrådsförfarandet om översiktsplanen med det utökade krav som föreslås under 7.3 medverka till att

2017-09-29

400-4366-17

analysen i översiktsplanen blir tillräcklig och ändamålsenlig ur klimatanpassningssynpunkt. Länsstyrelsen delar utredarens förslag om detta.

Länsstyrelsen instämmer också i utredningens förslag om beredning av och innehåll i en nationell strategi (s 343-344).

#### 7.5 Nybyggnad på riskfylld mark enligt äldre planer

Utredaren föreslår att risken för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion efter genomförandetiden alltid kan utgöra grund för avslag om bygglov även om ansökan är i enlighet med gällande detaljplan under förutsättning att risken är uppenbar.

Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag.

Utredarens förslag innebär att en princip som behandlats i prop. 1985/86:1, sid 174 nämligen att ”en detaljplan gäller tills den upphävs, ersätts eller ändras” plötsligt inte ska gälla längre. Man bygger in ett osäkerhetsmoment för fastighetsägaren på detta sätt (när i tid gäller inte byggrätten, vilka delar av byggrätten kommer inte att gälla etc.). Hur ”drabbad” en byggnad kan bli av klimateffekterna är också en teknisk/ekonomisk fråga och inte enbart en planfråga.

Länsstyrelsen anser att det bästa för att hindra att ny bebyggelse eller tillbyggnader till befintlig bebyggelse tillkommer på riskfylld mark inom gällande detaljplaner är att kommunerna omprövar eller upphäver gällande detaljplaner som inte är lämpliga att bebygga. Samråd sker då med berörda fastighetsägare i en demokratisk planprocess.

Under flera år har PBL genomgått förändringar i akt och mening att snabba på planeringsprocessen. Bland annat har möjligheten att upphäva detaljplaner förenklats. Länsstyrelsen konstaterar dock att kommunerna har starkt fokus på detaljplaner för nyexploatering och att behövlig översyn av äldre detaljplaner sällan kommer till stånd. En anledning till detta kan vara högt ställda förväntningar på kommunerna att i ljuset av den stora bostadsbristen prioritera att få fram nya bostäder. En annan anledning kan vara att kommunerna inte alltid har någon som de kan debitera för plankostnader som genereras av dessa ”städplaner”.

Länsstyrelsen menar att staten bör överväga att utforma ett bidrag som kommuner kan söka för översyn av äldre detaljplaner ur klimatanpassningssynvinkel. Utgångspunkten för bidraget bör vara den föreslagna analysen i översiktsplanen.

Det är fler frågor än just klimatanpassning i äldre detaljplaner som tarvar en översyn. Kommunerna bör därför hellre uppmuntras av myndigheterna att göra översyner av gällande äldre detaljplaner. Att sätta i system att ”kringgå” en behövlig översyn bedömer länsstyrelsen inte vara bra.

Möjlighet att kräva bygglov i detaljplan för så kallade attefallåtgärder bör inte enbart begränsas till värdefull miljö utan bör kunna krävas även inom områden som kan komma att översvämmas eller beröras av ras, skred och erosion (4 kap 15 § och 9 kap 8 § PBL).

## **Kap 8 Utredningens slutsatser, överväganden och förslag; dagvatten**

### 8.4 Ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten

Utredaren föreslår att det i vattentjänstlagen bör införas reglering om att fastighetsägare kan begränsas i rätten att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-huvudmannen.

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget. Genom detaljplanering och bygglov prövas lämpligheten av en åtgärd. Att genom en ny bestämmelse i vattentjänstlagen införa ett krav som inte fanns när tomten bebyggdes behöver ytterligare konsekvensutredas. Idag finns ingen skälighetsbedömning i vattentjänstlagen, men förslaget skulle innebära att det införs att en skälighetsbedömning tillämpas vid bedömning av fastighetsägarens skyldighet. Det kan vara tveksamt att införa en skälighetsbedömning i lagen om allmänna vattentjänster. Det bör istället utredas om man i en detaljplan skulle kunna reglera samma fråga.

### 8.5 En vägledning för kommunerna

Utredaren föreslår att regeringen ger Boverket i uppdrag att, med utgångspunkt i att få till stånd en förändrad dagvattenhantering, ge en särskild vägledning till kommunerna om hur dagvattenhanteringen till skyddande av bebyggelsen kan ordnas. Vägledningen ska avse både ny och befintlig bebyggelse.

Länsstyrelsen anser att det är av största vikt att en sådan vägledning kommer till stånd. Utredningen kan dock inte enbart fokusera på tätortsbebyggelse utan behöver även fokusera på bebyggelseområden där det är enskilt huvudmannaskap för allmän plats och samtidigt ofta inte verksamhetsområde för dagvatten.

I Halland finns mycket kustnära bebyggelseområden som tidigare utgjort fritidsområden men som omvandlats till permanentbebyggelse med mer hårdgjorda ytor utan att huvudmannaskapet ändrats eller dagvattensituationen hanterats. Länsstyrelsen får telefonsamtal och uppvaktning från boende i dessa områden när det uppstår dagvattenproblem i dessa områden.

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att dagvatten på sikt måste lösas i öppna system och inte i ledningar men är tveksam till om en enskild huvudman är tillräckligt kunnig att omhänderta skötseln av fördröjningsmagasin och andra dagvattenytor på allmän plats. Länsstyrelsen saknar i utredningen en lagteknisk lösning för att kunna begränsa det enskilda huvudmannaskapet för allmänplats mark i detaljplan. Erfarenheten är att kommunerna inte gärna övergår från enskilt

2017-09-29

400-4366-17

huvudmannaskap till kommunalt huvudmannaskap trots att området byggts ut och permanentats.

### 8.6 Reglering av markens genomsläpplighet

Utredaren föreslår att det bör införas en möjlighet för kommunen att ställa krav på marklov för förändring av markytans utformning för att säkerställa att en sådan reglering i detaljplanen efterföljs.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till en reglering enligt ovan.

## **Kap 10**

### 10.3.2 Resursförstärkning till länsstyrelserna

Utredaren föreslår en sammantagen resursförstärkning till samtliga länsstyrelser med 10 miljoner kronor, för sitt klimatanpassningsarbete. Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag. Klimatanpassningsuppdraget till länsstyrelserna är ett brett uppdrag. Nuvarande medelstilldelning gör att det kan vara svårt för länsstyrelserna att täcka in alla ämnesområden och intresseområden samt dessutom leverera bra planeringsunderlag som ska vara kostnadsfria för kommunerna. Ett framgångsrikt genomförande av klimatanpassningsuppdraget kräver därför resursförstärkning.

### **Övrigt:**

#### *Grön infrastruktur*

Utredningen har avgränsats till att omfatta bebyggelse och byggnader. Länsstyrelsen anser att naturmiljön med grönstrukturer och ansvaret för att integrera grön infrastruktur i fysisk planering bör ingå i diskussionen om ansvar för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till klimatförändringar. Det finns en stark koppling mellan den bebyggda miljön och grönstrukturer, naturmiljö och grön infrastruktur

#### *Termen dagvatten*

Utredningen menar att det saknas skäl för att definiera termen dagvatten i författning och att definition saknas ”eventuellt kan orsaka problem avseende vissa tillämpningsfrågor” (s.176/429). Länsstyrelsen menar att det faktum att begreppet *dagvatten* inte finns definierat i författning och att dagvattenfrågan hanteras i flera olika lagstiftningar, är en av svårigheterna med att hantera frågor om dagvatten. Länsstyrelsen anser dock att utredningens bedömning inte är tillfyllest för att kunna avgöra huruvida dagvatten bör definieras i författning eller inte.

2017-09-29

400-4366-17

*Dagvatten som en del i vattnets kretslopp*

Länsstyrelsen vill i sammanhanget framföra att det är viktigt ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv att nederbörd/dagvatten ges möjlighet att till exempel ta sig ner i marken. Hanteringen av dagvatten kan inte enbart vara aktuell vid översvämning till följd av skyfall och andra extraordinära händelser. Inställningen till dagvatten och den dagliga, normala hanteringen av dagvattnet spelar stor roll i hållbarhetssammanhang. Det kan i slutändan inte enbart handla om bortledande av vatten, då det är en resurs att ta vara på. Vattnets kretslopp är ett livsviktigt system, där till exempel infiltration av nederbörd påverkar grundvattentillgången vilket i sin tur påverkar till exempel dricksvattenresurser.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Lena Sommestad efter föredragning av länsarkitekt Cecilia Engström. Deltagande har varit länsråd Jörgen Peters, naturvårdshandläggare Malin Johansson, miljöhandläggare Anna Helsing Abrahamsson samt kulturmiljöhandläggare Emma Östlund

Lena Sommestad

Cecilia Engström

*Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter*