

Elin Sander
Enheten för samhälle och kulturmiljö
010-2239334

m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss om Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42 Vem har ansvaret?

Er beteckning: M2017/01407/KI

Sammanfattning

Länsstyrelsen konstaterar att betydande avgränsningar gjorts av det komplexa uppdraget, vilket medfört att såväl ansvarsfördelning som finansiering kvarstår som outrett. Utgångspunkterna och de antaganden som gjorts i utredningen är rimliga med avseende på den avgränsning som gjorts.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om beredning av en nationell strategi. Länsstyrelsen ställer sig bakom bedömningen att alla delområden som avgränsats behöver utredas i samband med strategiarbetet.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om analys om risker på grund av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen, men anser att det bör kompletteras. Länsstyrelsen vill dock framföra att även andra klimateffekter som är viktiga regionalt ska lyftas fram i översiktsplanen, som effekterna av torka och vattenbrist.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om att Boverket får ett utökat uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.

Länsstyrelsen ställer sig inte bakom förslaget om ett undantag från skyldigheten att lämna bygglov inom äldre detaljplan.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om ökade regleringsmöjligheter för en optimerad hantering av dagvatten.

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om ökad tilldelning av resurser för länsstyrelsernas regionala samordning av klimatanpassningsarbetet.

Allmänna synpunkter

Utredaren har valt att avgränsa uppdraget till att omfatta ett av sex huvudområden som Klimat- och sårbarhetsutredningen identifierade nämligen bebyggelse och byggnader samt ytterligare avgränsat det till bebyggelse inom detaljplanelagt område.

Avgränsningen av uppdraget gör att utredningen inte motsvarar de förväntningar som direktivet gav upphov till. Det framgår också att många frågor har skjutits till kommande utredningar. En separat utredning behövs t.ex. med avseende på effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, människors hälsa och miljömål. Länsstyrelsen ser att det är motiverat att utreda synergier mellan de ca 25 delområden i klimatanpassning som nämns.

Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att endast bebyggelse inom detaljplanelagt område omfattas eftersom det i ett län med glesare struktur även tillkommer stor andel bebyggelse utanför detaljplanelagt område. Bebyggelse och infrastruktur är beroende av varandra och länsstyrelsen anser att även vägar och annan infrastruktur borde ha inkluderats i utredningen.

Vidare har utredaren valt att avgränsa utredningen till klimateffekterna översvämning, ras, skred och erosion. Detta är klimateffekter som påverkar samhällsplaneringen, medan andra klimateffekter som är viktiga lämnas utanför. Som det framgår av utredningens underlag så visar simuleringarna enligt SMHI på att nederbörden i delar av Sydsverige nedgår på årsbasis. Erfarenheten från de senaste åren är att tillgången på grundvatten är mycket under de normala nivåerna i de områden som framöver simuleras få mindre nederbörds mängder. Dessa områden har också fått se kostnaderna för en eventuell klimatförändring i den mer akuta hanteringen av vattenbrist. Detta har också gjort att klimatanpassningsarbetet kommit att flytta fokus till denna problematik.

För Gotlands län är samhällsplaneringen avhängig möjligheten att anordna vatten och avlopp. Under det senaste året har det också visat sig att vattenbristen blir dimensionerande för möjligheten att bygga på en plats. En slutsats som kan dras efter de senaste årens låga grundvattennivåer är att när problem uppstår med enskild vattenförsörjning finns det behov av hjälp från den allmänna vattenförsörjningen. Detta belyser komplexiteten i frågan samt att tillgången på tillräckligt mycket vatten av god kvalitet berör samtliga sektorer i samhället (jordbruk, industrier, byggande, besöksnäringen osv.) Komplexiteten, helhetsbilden samt avsaknad av kunskap om vattenuttag och enskild vattenförsörjning behöver lyftas fram.

Avsnitt 7. Utredningens slutsatser, betänkanden och förslag

7.2 Gällande ansvarsfördelning

Länsstyrelsen anser att det finns behov av att förtydliga ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda fastighetsägare för anpassning av befintlig bebyggelse till ett förändrat klimat. Länsstyrelsen anser att författningsförslagen inte är tillräckliga för att förtydliga denna ansvarsfördelning.

Att i översiktsplanen tydligare redovisa och ange kommunens syn på hur risker ska minskas är positivt, men innebär inte några bindande ställningstaganden. Vid efterföljande detaljplanläggning kan visserligen utformning och placering av ny bebyggelse minska riskerna, men befintliga större områden där ingen detaljplanering sker får ingen lägre risk. Länsstyrelsen ställer sig också undrande till hur det kommer att kunna hanteras av kommunerna och länsstyrelserna i praktiken då det finns lagförslag (i Översiktsplanutredningen) på att i ökad utsträckning slopa detaljplaneskedet och föra över samhällets ansvarstagande till bygglovsansökan. Förslagen att neka bygglov är dessutom endast tillämpligt på enstaka byggnader och inte hela områden.

Utredningen framhåller att den gällande ansvarsfördelningen är orimlig eftersom den innebär att fastighetsägare kan komma att drabbas svårt. Att en fastighetsägare skyddar sin egendom mot skador av olika slag måste anses som självklart. Att då medverka i en gemensam skyddsåtgärd, som till exempel en invallning, bör därför vara rimligt. Kommunerna bör därför ges möjlighet att upprätta gemensamma skyddsåtgärder. Utredningen saknar förslag till hur nya eller befintliga rättsverktyg kan användas för detta.

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

Länsstyrelsen stödjer förslaget men anser att det bör kompletteras. Redan dagens regelverk ställer krav på att kommunen ska redovisa risker för olyckor, översvämning och erosion.

Det är inte rimligt att översiktsplanens riskbedömning begränsas till översvämning, ras, skred och erosion. Istället bör strategin utgå ifrån de klimat effekter som har störst påverkan regionalt och lokalt. För sydöstra Sverige och Gotland behöver effekterna av torra och vattenbrist också hanteras i översiktsplaneringen.

Även värmeböljor kan behöva betonas, då utformningen av stadsmiljöer påverkar exponeringen av särskilt utsatta grupper i samhället. Äldre och personer med funktionsnedsättning kan ha svårt att själva reglera sin värmeexponering. Då en

stor andel av dessa bor i vanliga bostäder är det av stor vikt att det finns möjlighet till svala stadsmiljöer eller närhet till svalare naturområden.

Syftet med den föreslagna analysen och strategin är att problem lyfts fram och att förhindra att bebyggelse sker på olämplig mark. En plats kan göras lämplig genom att skyddsåtgärder vidtas. Översiktsplanen är dock endast vägledande och det är därför viktigt att beakta hur genomförandet av en sådan strategi ska gå till. Detta gäller till exempel hur avvägningar ska göras mellan till exempel att ett område utses som en värdefull översvämningssyta kontra starka ekonomiska intressen att göra området lämpligt för bebyggelse med hjälp av skyddsåtgärder.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till om kommunens översiktsplan och utställning av densamma är rätt verktyg för att nå ut till fastighetsägare och på så sätt förmedla information om risker. För att nå ut och skapa en riskinsikt hos fastighetsägare krävs sannolikt andra kommunikationskanaler.

7.4.2 Utredningens förslag om beredning av och innehåll i en nationell strategi

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om vikten av att en nationell strategi för klimatanpassning kommer till stånd. Nationella mål för klimatanpassningsarbetet saknas idag vilket gör att det är svårt att prioritera åtgärder och följa upp arbetet. En nationell strategi bör leda till att myndigheterna arbetar med bättre effektivitet och kvalitet.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att en nationell strategi tydliggör de politiska ställningstaganden som behövs gällande vilket scenario och tidsperspektiv som klimatanpassningsarbetet ska utgå ifrån, samt vilka risker som kan accepteras.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att en nationell strategi har ett helhetsperspektiv där hela samhällets klimatanpassning beaktas, för ett resurseffektivt arbete. I samband med denna nya utredning bör övriga avgränsade frågor tas upp, samt att klimatanpassningsarbetet också inkluderar företag och medborgare. Okunskapen gäller även i hög grad synergieffekter och konsekvenser för komplexa system i naturen som påverkar biologisk mångfald och ekosystemens tjänster, förutom sakfrågor om folkhälsa, grundvattenbildning, framtida konkurrens om vatten och fuktskador på svenska byggnadsmaterial. Detta gäller även konsekvenser och påverkan av klimatanpassningsåtgärder i sig.

Det är av stor betydelse att övergripande frågor kring ansvarsfördelning och finansiering reds ut. En fråga som uppkommer i områden med vattenbrist är vem som har ansvaret för att tillräckligt mycket vatten finns för olika typer av verksamheter i ett långsiktigt perspektiv. Länsstyrelsen anser att de delar av Sverige som har problem med låga grundvattennivåer ska kunna få stöd från nationell nivå.

7.4.3 Utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur

Länsstyrelsen stödjer förslaget om att Boverket får ett utökat uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse. Länsstyrelsen stödjer förslaget om att utökat uppdrag till Boverket gällande tillsynsvägledning om översvämning till länsstyrelserna även ska inkludera ras, skred och erosion. Länsstyrelsen anser det viktigt att tydliggöra länsstyrelsernas roll inom samordningsuppdraget.

Länsstyrelsen vill även här framhålla att det finns fler climateffekter som kan kopplas samman med lämplighetsprovning för bebyggelse, exempelvis vattenbrist och torka. Låga grundvattennivåer och vattenbrist riskerar att bli begränsande för nybyggnation och kommunerna behöver vägledning i frågan. Vad som anses vara en lämplig plats utifrån 2 kap 2 § PBL när vattenbrist vägs in behöver diskuteras på nationell nivå, tillsammans med flera andra myndigheter.

Det är viktigt att nationella myndigheter tar fram material inom sina respektive expertområden som kan utgöra en grund för riskbedömning för länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsernas planeringsunderlag är alltid kostnadsfritt. Det är viktigt att även det kunskaps- och planeringsunderlag som tas fram av statliga expertmyndigheter görs tillgängliga utan kostnad för kommunerna.

För att underlätta fortsatt arbete behövs en tolkning av vad som avses med ”relevant underlag”. Det behöver tydliggöras var gränsen går mellan underlag på regional nivå, respektive kommunspecifika underlag.

7.5 Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan

Länsstyrelsen delar utredningens allmänna syn att samhället måste ta ett tydligt ansvar för att det framtida byggandet blir lämpligt från ett klimatanpassningsperspektiv.

Länsstyrelsen ställer sig inte bakom föreslagna ändringar då det inte är lämpligt att införa ett instrument som ger möjlighet till undantag från bestämmelserna i PBL. Ett bättre förfarande är att genom politiskt initiativ upphäva sådana planer, vilket kan ske med gällande lagstiftning. I dagsläget används inte detta instrument i någon större omfattning, men genom förslaget att en strategi för klimatanpassning ska ingå i ÖP skulle det kunna bli ett instrument som kommunerna såg större nytta med. I ÖP skulle kommunerna och staten, via länsstyrelsens underlag och granskningsyttrande, kunna vara tydliga med vilka risker som inte accepteras inom kommunen eller av staten. Därmed bör det finnas möjlighet för kommunerna att i översiktsplanen arbeta med att peka ut vilka gällande detaljplaner som man bör se över och i förlängningen t.o.m. upphäva pga. klimatförändringens effekter.

En annan svårighet länsstyrelsen ser med den föreslagna ändringen är att avgöra när ”risken är uppenbar”, vilket kan vara svårt i provning av ett enskilt bygglov.

8. Utredningens slutsatser, betänkanden och förslag; dagvatten

8.4 Ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget 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. På Gotland är en viktig aspekt för dagvattenhanteringen så mycket nederbörd som möjligt kan infiltreras och hållas kvar i landskapet, för behålla den naturliga vattenbalansen i så stor utsträckning som möjligt kan behållas.

En sådan förändring bör dock samordnas med resultatet av den utredning som pågår för att se över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (Regeringens beslut, dir 2015:15).

8.5.1 En vägledning för kommunerna

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men ställer sig tveksam till om en kunskapsvägledning ger önskvärd effekt i form av förändrad dagvattenhantering med lägre risk för översvämning.

8.6 Reglering av markens genomsläpplighet

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget, då det endast är tillämpligt på nya planer. Det finns ett stort antal befintliga planer där detta också skulle vara önskvärt. Länsstyrelsen menar att det kan vara mer ändamålsenligt att istället införa en generell bestämmelse i 9 kap 11 § PBL om att det krävs marklov för väsentliga förändringar av markens utformning.

9. Finansiering

Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att utredningen inte haft förutsättningar för att utreda frågan om finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Frågan om finansiering av åtgärder är avgörande för att praktiska klimatanpassningsåtgärder ska kunna genomföras.

10. Konsekvensanalys

Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna resursförstärkningar. Länsstyrelsen delar bedömningen om att utredningens förslag innebär en något förstärkt roll och tydligare uppgifter för länsstyrelserna och att mer resurser därmed behövs för att kunna stödja kommunerna.

Förslaget om stöd till kommunerna är för översiktligt och kommer att kräva ytterligare tydliggörande för att bli genomförbart. Som tidigare nämnts i detta

yttrande finns det ett behov av att se över vilka ytterligare klimateffekter som har störst påverkan regionalt och lokalt, då detta har också betydelse för finansiering till kommunerna.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Cecilia Schelin Seidegård med Elin Sander som föredragande. I den slutliga handläggningen har också deltagit Frida Eklund, miljö- och vattenenheten, Mats Lagerqvist, enheten för samhälle och kulturmiljö, samt Malin Wred, naturvårdsenheten.

Cecilia Schelin Seidegård
Landshövding

Elin Sander
klimatanpassningssamordnare

Kopia till: kerstin.gronman@regeringskansliet.se