



Miljö- och energidepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande avseende Klimatanpassningsutredningens betänkande, SOU 2017:42, Vem har ansvaret Ert diarienummer: M2017/01407/KI

### Inledning

Länsstyrelsen har fått rubricerat betänkande på remiss. Länsstyrelsens generella synpunkt är att det omfattande materialet är välskrivet och väl underbyggt. Många av förslagen kommer att utgöra en viktig grund för Länsstyrelsens fortsatta arbete med samordningen av klimatanpassning i Västmanlands län, men också för arbetet inom en rad andra sakområden; framförallt planfrågor.

Klimatfrågor är något som Länsstyrelsen arbetar med dagligen inom ramen för en rad olika uppdrag och verksamhetsområden. Men Länsstyrelsen kanaliserar även en del av klimatanpassningsarbetet via regionala organisationer, framför allt via det regionala Miljö- och klimatråd som Länsstyrelsen initierat. I rådet finns representanter för centrala beslutsfattare från både offentlig och privat sektor i länet samlade.

Länsstyrelsens yttrande är inriktat mot de frågor som särskilt berör Länsstyrelsens verksamhet och där Länsstyrelsen har egen erfarenhet.

### Sammanfattning av Länsstyrelsens yttrande

Länsstyrelsens uppfattning är att utredningen är väl genomförd och att de avgränsningar som gjorts har varit nödvändiga. Det är dock mycket viktigt att de områden som därmed inte berörs i utredningen utan dröjsmål ges vidare behandling. Flera av förslagen i utredningen kan nämligen behöva samordnas med kommande förslag inom de övriga områdena. Detta kan också, tillsammans med andra åtgärder, bidra till att skapa ökad stringens i klimatanpassningsarbetet i form av tydligare myndighetsstruktur och praxis; något som utredningen uppmärksammar att det finns behov av.



Länsstyrelsens synpunkter på Klimatanpassningsutredningens betänkande är sammanfattningsvis följande.

- Krav på utökad riskanalys i översiktsplanen är centralt. Det kommer att utgöra en bra utgångspunkt för många kommuners arbete med klimatanpassning i stort.
- Boverkets förstärkta roll i klimatanpassningsarbetet är efterlängtat. Det kommer att tillföra mycket stort värde för vägledning, samsyn och tydliggöranden.
- Möjligheten att säkra bygglov inför nya förutsättningar som ett förändrat klimat kan innebära är viktig. I detta sammanhang kan dock finnas behov av vägledning från staten.
- De utökade möjligheterna att reglera markanvändning och att använda mark för dagvattenhantering är positiva. Länsstyrelsen hade dock gärna sett att landskapsperspektivet utvecklats ytterligare.
- Det är angeläget att en nationell strategi för klimatanpassning tas fram. Detta bör ske i bred parlamentarisk samverkan, för att säkerställa långsiktighet.

## Kommentarer kring betänkandets förslag

### Övergripande

Utredningen har redogjort väl för dagens ansvarsfördelning mellan stat, kommun och fastighetsägare. Utredningar av de övriga huvudområdena (kommunikation, tekniska försörjningssystem, areella näringar, naturmiljö samt hälsa) måste dock genomföras snarast. Det vore också önskvärt att utredningen än tydligare klargjorde hur dess förslag påverkar berörda ansvarsförhållanden.

Det är positivt att en kostnadsnyttoanalys har genomförts. Läsningen torde vara intresseväckande för envar som har att fatta beslut om resursfördelning till området. Trots sin avgränsning ger den en god indikation på omfattningen av klimatanpassningsbehovet relaterat till översvåmningsproblematiken. Det bör dock noteras att en fördjupad analys på detta område är av stor vikt för det fortsatta arbetet och som underlag för politiska prioriteringar. Länsstyrelsens erfarenhet är att kommunala beslutsfattare ofta efterfrågar denna typ av underlag. Även vägledning i form av metoder för sådan analys borde tas fram och tillhandahållas för exempelvis kommuner. Klimat- och sårbarhetsutredningens underlag och sektorsindelning bör fortfarande kunna vara vägledande.

### Nationell Strategi

Länsstyrelsen delar uppfattningen att det är angeläget att en nationell strategi kan tas fram så snart som möjligt. Det är då viktigt att utreda hela ansvarsfrågan. Detta gäller både förhållandet privat - offentligt, men också stat - kommun. Även förhållandet mellan privata parter, så som exempelvis försäkringstagare – försäkringsgivare och säljare - köpare - mäklare vid husaffärer bör ses över. En del av dessa relationer inom icke offentlig sektor regleras ju genom lag och förordning. Länsstyrelsen förutsätter att när det står att den nationella strategin ska



utarbetas med ”...experter från...berörda myndigheter...” avses även representanter från akademien, eftersom dessa är viktiga för bland annat kvalitetsssäkring av de underlag förslagen ska vila på. Därtill är det viktigt att den nationella strategin tas fram i bred parlamentarisk samverkan. Detta är av vikt för att säkra långsiktigheten i slutsatser om framtida behov och prioriteringar.

Av betänkandet framgår att det är viktigt att de övriga klimateffekterna utreds. Det framgår dock inte tydligt om detta ska beaktas i den nationella strategin; så borde vara fallet. Betänkandet föreslår att den nationella strategin ska klarlägga hur motsvarande arbete ska göras för de övriga huvudområdena (kommunikation, tekniska försörjningssystem etcetera). Länsstyrelsen anser att detta borde vara utrett innan den nationella strategin tas fram.

### Dagvatten

Länsstyrelsen saknar en fördjupad diskussion om och förslag kring rekommendationer för säker dagvattenhantering: Vilka återkomsttider bebyggelse ska klara behöver förtydligas. En viktig fråga att beakta i detta sammanhang är koherens mellan risktagande inom olika sektorer (exempelvis för byggnader respektive teknisk infrastruktur). Härvidlag kan noteras att det föreligger behov av utökad samsyn. Det skulle också i vägledningarna och rekommendationerna behöva förtydligas vad som ligger till grund för att en viss risknivå rekommenderas. Av vilken anledning anges exempelvis Beräknat Högsta Flöde som normerande? En internationell utblick ger vid handen att slutsatserna kring acceptabel risknivå kan skilja sig åt anmärkningsvärt mycket. Detta visar på behovet av att grundligt redovisa motiven till rekommendationer som ges ut.

Vägledningarna och eventuella rekommendationer bör tas fram i bred samverkan med representation från bland annat kommuner och länsstyrelserna.

En inledande frågeställning bör också vara om, och i så fall hur, eventuella rekommendationer för dagvatten ska harmonisera med rekommendationer för översvämningar i sjöar och vattendrag. Flera länsstyrelser har tagit fram sådana; däribland Länsstyrelsen i Västmanlands län i samverkan med grannlän.

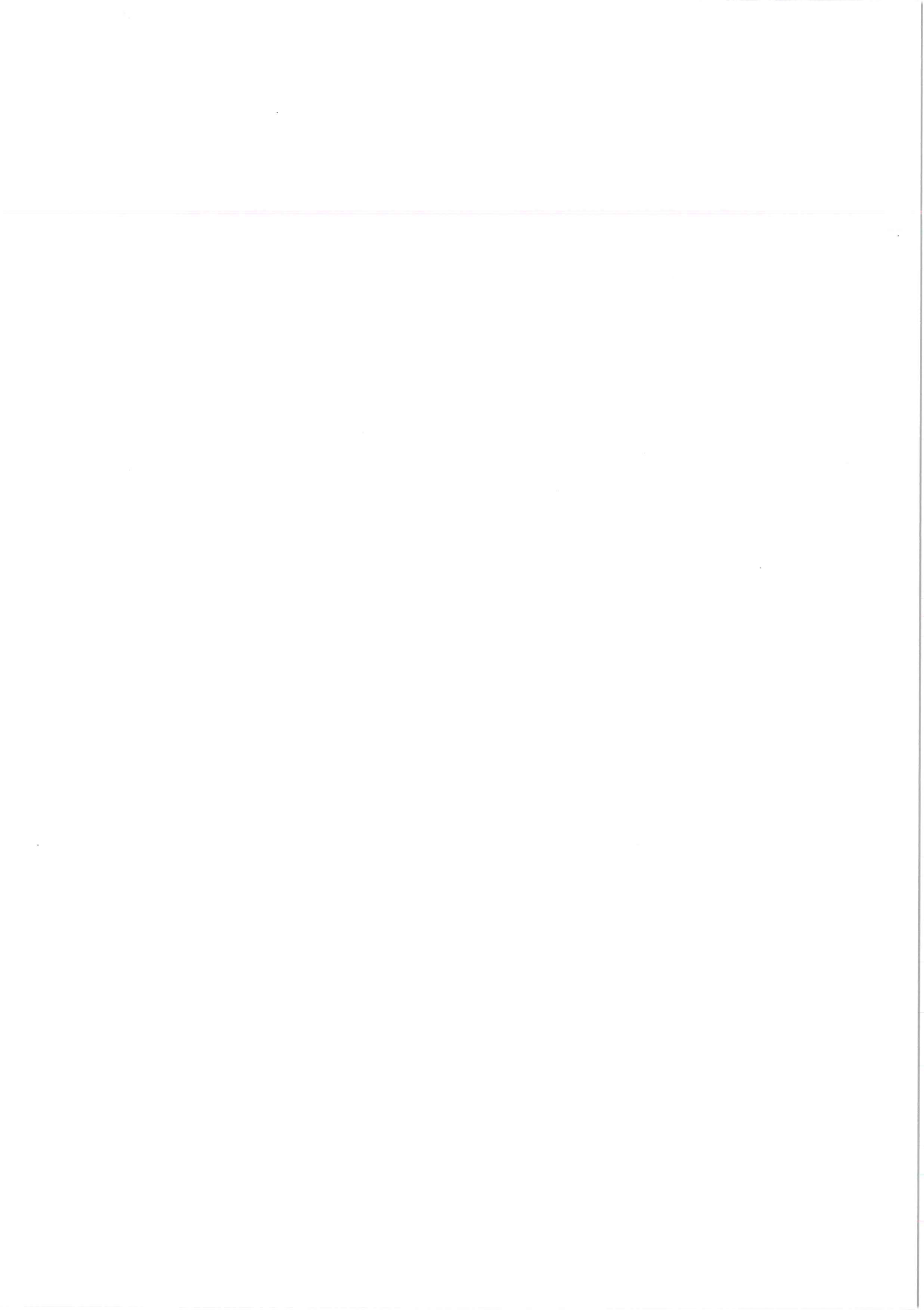
Det har utarbetats en praxis om att VA-huvudmannen ska säkerställa dagvattenhantering för återkomsttider upp till tio år. Enligt branschrekommendationer (PA 110, Svenskt Vatten) rekommenderas att planområdet utformas så att det kan hantera återkomsttider upp till 100 år. Det torde vara allom bekant att det häftiga skyfall som inträffade i Köpenhamn 2011 ungefär motsvarade en 1000-årshändelse. De nyss inträffade översvämningarna i Texas, USA, motsvarar ungefär en 500-årshändelse. Värt att beakta är att Länsstyrelsens rekommendationer för byggande vid vatten utgår från ett beräknat högst flöde som normerande nivå för byggnader av stort värde för samhällets funktioner och sammanhållen bebyggelse.



Om Boverkets tillsynsvägledning rörande byggande kring sjöar, vattendrag och hav innehåller moment av rekommendation för lämpliga respektive olämpliga nivåer kan detta innebära ett problem om kommande nationell strategi ger vid handen att en ännu stramare hållning rekommenderas. Boverkets tillsynsvägledning, som ska genomföras i avvaktan på nationell strategi, bör därför tillämpa en försiktighetsprincip. Precis så är rekommendationer för lägsta grundläggningsnivå kring Mälaren utformade. I dessa beaktas en försiktighetsprincip med hänvisning till att frågan om hur Mälaren på lång sikt ska hanteras vid ett stigande världshav inte är utredd (något som Mälarlänsstyrelserna vid upprepade tillfällen skrivit till Regering om). Dessa rekommendationer från Länsstyrelsen har tagits väl emot av länets Mälarkommuner.

Det går i dagsläget inte att inom ramen för PBL ställa krav kring flöden av dagvatten -vare sig mängd eller kvalitet. Förslaget gällande att det i Vattentjänstlagen bör införas reglering av fastighetsägares rätt att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-anläggningen är därför bra. Likaledes är förslaget om att det bör införas en möjlighet för kommunen att ställa krav på marklov för förändring av markytans utformning bra. På så sätt säkerställs att en sådan reglering i detaljplanen efterföljs. Det bidrar till att säkra lämplig användning av mark. Det är dock viktigt att förslagen genomförs på ett sådant sätt att de inte i onödan försvårar plan- och bygglovsprocessen.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om att Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att tillhandahålla en särskild vägledning till kommunerna om hur dagvattenhanteringen till skyddande av bebyggelsen kan ordnas är bra. Hanteringen av dagvatten i våra tätorter är en komplex utmaning, som blir alltmer aktuell i takt med en ökad andel hårdgjorda ytor och mer extrem nederbörd till följd av klimatförändringar. Detta innebär tillsammans ökade dagvattenmängder. Förutom de flödesrelaterade utmaningarna så innehåller dagvatten varierande koncentrationer och mängder av näringsämnen, samt prioriterade och särskilt förorenande ämnen. Detta kan bidra till en betydande påverkan på yt- och grundvattenförekomster så att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs. Länsstyrelsen i Västmanland, tillika Vattenmyndighet för Norra Östersjöns vattendistrikt, vill uppmärksamma utredningen på att det åtgärdsprogram för vatten som beslutades 2016 innehåller en åtgärd till Boverket. Åtgärden innebär bland annat att Boverket ska ta fram vägledning för kommunerna om tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för vatten i detalj- och översiktsplanering. Boverket ska även, enligt förslaget, ta fram vägledning för mellankommunal samverkan avseende planering, planläggning och andra ärenden enligt PBL där avrinningsområden delas mellan flera kommuner. Åtgärden ska vara genomförd i juni 2018, det vill säga vid samma tidpunkt som åtgärden vilken utredningen föreslår ska vara klar. Regeringen bör ställa krav på att dessa båda vägledningar om dagvatten från Boverket samordnas.





### Fysisk planering

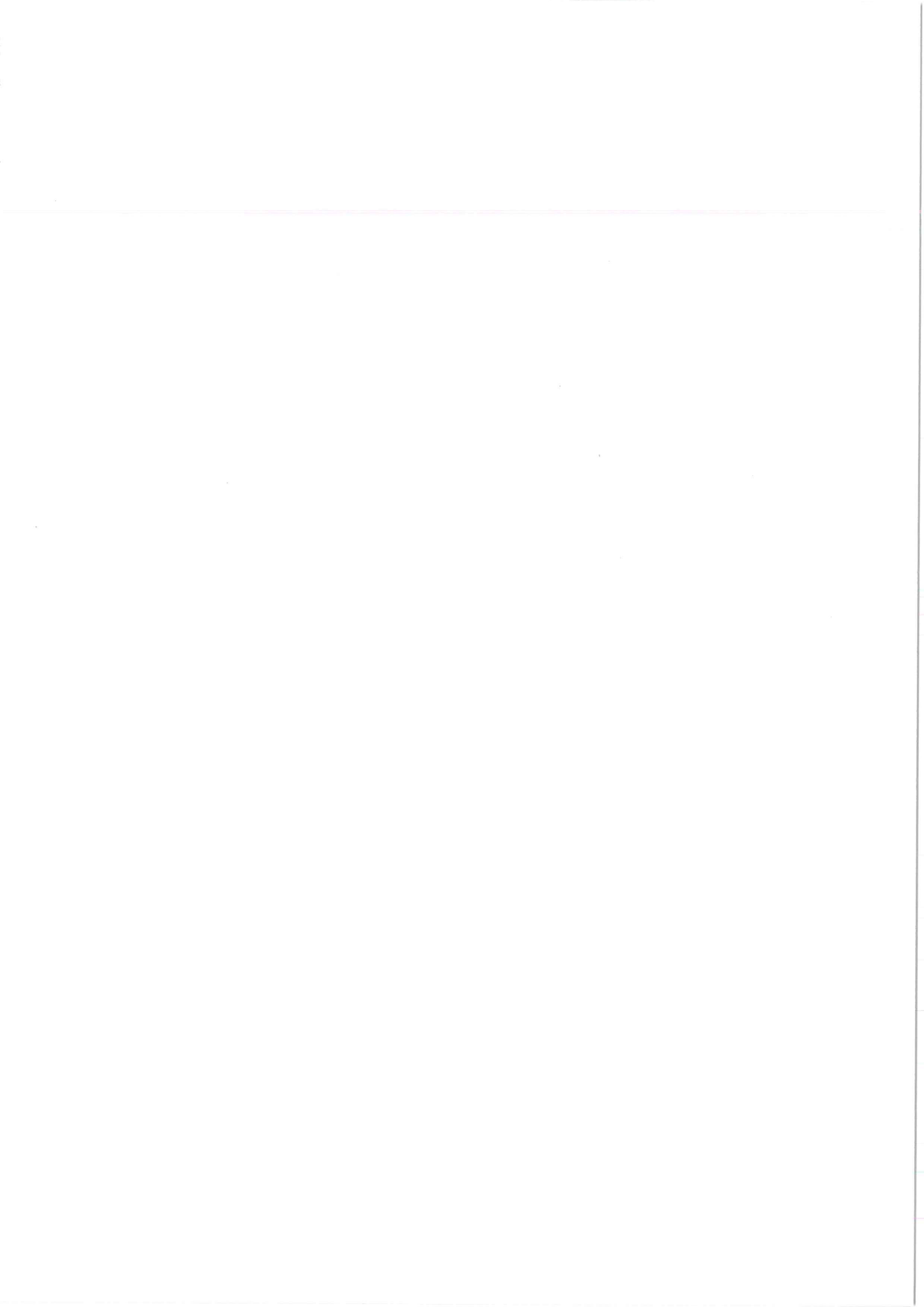
Länsstyrelsen stödjer förslaget om det utökade kravet att medverka i samrådsförfarandet kring riskanalysen i kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen välkomnar att tilldelas ytterligare medel till detta arbete. Det är dock av stor vikt att rollerna hålls isär. Kommunen är planförfattare och således den som ansvarar för analysen. Länsstyrelsens roll i exempelvis detaljplaneringen har förändrats sedan sommaren 2016, så att Länsstyrelsen inte längre är överklagningsinstans, men fortfarande har en rådgivande roll gentemot kommunen under processen för framtagande av detaljplaner. För att undvika de dubbla roller i processen som förekommit tidigare bör det vara tydligt hur ansvarsfördelningen ser ut under processen, vem som står för analysen och innebörden av ”medverkande” i detta fall.

Beträffande de konkreta förslagen till författningsändring avseende PBL 3 kap och 9 kap bör det övervägas om den avgränsning till översvämning, ras, skred och erosion som görs verkligen behövs och inte riskerar att bli kontraproduktiv. Det finns fler risker förknippade med ett förändrat klimat. Torka och värme är exempel på sådana. Av PBL 2 kap framgår redan att planering ska ske med hänsyn till klimataspekter. Skulle ett begrepp av sådan typ kunna användas i stället? Risken finns ju annars att viktiga omständigheter, relaterade till klimat, utelämnas.

Det är av vikt att underlaget som är tänkt att tas fram till kommunernas översiktsplaner håller god kvalitet och att de aspekter som finns i lagstiftningen inkluderas (bland annat PBL 2 kap 5 §). Underlaget bör vara av sådan kvalitet att det ger tillräckligt stöd för en efterföljande detaljplanering. I sammanhanget är den pågående Översiktsplaneutredningen värd att nämna.

Förslaget om en utökad riskanalys i översiktsplanen utgör ett bra första steg i kommunernas arbete med att analysera klimatrelaterade risker. Dock kan denna avgränsning till endast bebyggelse och byggnadsverk vara problematisk. Det finns risk att det inte skapas tillräckligt bra förutsättningar för att stärka samverkan mellan de kommunala förvaltningarna. Andra viktiga klimatrisker och sektorer skulle kunna förbises om arbetet begränsas till endast bebyggelse och översvämningar, ras, skred och erosion.

Beträffande åtföljande förslag om ekonomiskt stöd till kommunerna för att kunna fullfölja förslaget: Det kan ifrågasättas om inte en jämn fördelning blir för trubbig. Alla kommuner har inte samma behov av finansiering; de har bland annat olika exponering för klimatförändringar. Flera kommuner har dessutom redan påbörjat och kommit långt i sitt arbete med att analysera klimatrisker och identifiera åtgärder. Vissa kommuner har till och med färdiga strategier/analyser. Det borde framgå tydligare hur dessa kommuners arbete ska kunna integreras i den föreslagna riskanalysen, så att dubbelarbete undviks.



Precis som utredningen diskuterar finns en konflikt gällande genomförandetid och preskriptionstid för detaljplaner. På sidan 152 framgår att också bygglov har ansvarstid på tio år. Det kan innebära senare än detaljplanens ansvarstid. Dock får inte en ny bedömning göras idag, utan frågan ska ha behandlats i detaljplanen. Länsstyrelsen anser att det är av vikt att det ytterligare utreds hur denna konflikt kan lösas.

Förslaget om att risken för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion efter genomförandetiden alltid ska kunna utgöra grund för avslag om bygglov är bra. Det underlättar och tydliggör ansvarsfördelningen i samband bygglovsärenden.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om att Boverket får ett utökat uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse. Länsstyrelsen ger redan planunderstöd till kommunerna i form av att kostnadsfritt tillhandahålla planeringsunderlag relevant för klimatanpassning. Omfattningen av detta material utökas ständigt och uppdateras löpande. Det är dock viktigt att uppmärksamma vikten av att det i praktiken finns förutsättningar för samtliga kommuner att använda materialet. Detta avser både format och innehåll. En del av underlaget kan kräva hög sakkompetens för korrekt tillämpning. Detta gäller exempelvis de länsvisa klimatanalyser med tillhörande data som SMHI tog fram under 2015. Underlaget är av enorm omfattning och av hög kvalitet. För många parter är det dock mycket svårt att avgöra hur det omfattande underlaget ska användas. Vilka är tillämpningsområdena och vilka är det inte? För detta finns ytterst lite av praktisk vägledning.

#### Rekommendationer

Länsstyrelsen genomförde 2014 en enklare genomgång av hur länsstyrelserna rekommenderar vid byggande nära vatten. Det kunde konstateras att en gemensam länsstyrelserekommendation inte fanns. Några länsstyrelser hade tagit fram rekommendationer själva, några hade tagit fram gemensamma rekommendationer och ytterligare andra saknade ett rekommendationsdokument. Det har tidigare debatterats mycket kring behov av rekommendationer på detta område. Från en del håll har framförts krav på nationella rekommendationer, medan andra menat att detta vore ett i grunden felaktigt sätt att gå till väga på, i vissa fall av principiella skäl. Länsstyrelsen menar dock att denna fråga borde penetreras ytterligare. Bland annat borde detta avse hur rekommendationer i sådant fall skulle vara utformade för att inte bli onödigt komplicerade och stelbenta? Det finns skäl att utarbeta nationella rekommendationer för, i första hand, byggande vid vatten, men även för annan typ av riskexponering. Ytterst handlar detta om vilken grad av riskexponering samhället kan sanktionera. Detta bör således vara utgångspunkten, snarare än enskilda centimetrar.

*Det är Länsstyrelsens bestämda uppfattning att rekommendationer för byggande i sin grund bör ha en nationell likformighet.*



### Samordnat kunskapsunderlag

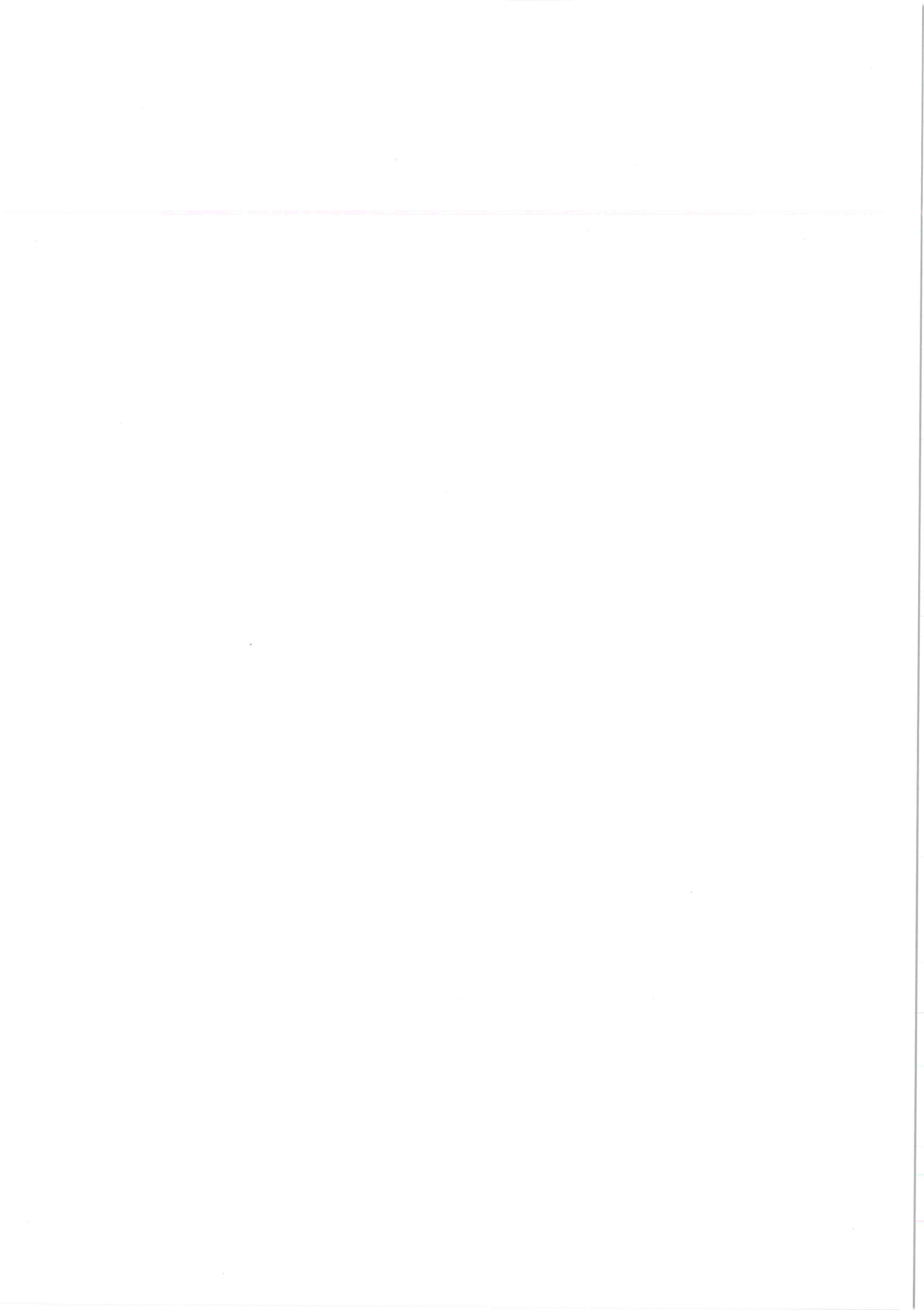
På ett liknande sätt som ovan nämnts om rekommendationer, har det kunnat konstateras, att när det gäller faktaunderlag använder sig olika aktörer i samhället av olika underlag på klimatområdet. Ibland spelar detta ingen roll, men i andra sammanhang har det däremot betydelse. Länsstyrelsen har sett att det redan inom den statliga sektorn har varierat när det gäller till exempel antagande om global havsnivåhöjning. Om mottagaren av denna information är en och samma, till exempel en kommun, blir det förvirrande och försvårande. Informationen är dessutom svår att värdera, varför det då snarast blir en värdering av avsändaren. Betydelsen av SMHI:s insatser på detta område kan därför i detta sammanhang inte nog betonas. Länsstyrelsen har fäst stor vikt vid det underlag och den verklighetsbeskrivning som SMHI svarat för och menar att detta är centralt i det fortsatta arbetet. Länsstyrelsen saknar helt förutsättningar att värdera denna typ av information, vilket torde gälla många andra myndigheter också och i än högre grad små kommuner, se även om dessa nedan.

*Samordning av underlag som scenarios och andra delar av verklighetsbeskrivningen på klimatområdet bör säkerställas. Det är viktigt att detta underlag får genomslag inom samtliga sektorer i samhället på ett likartat sätt -i synnerhet inom den offentliga och myndighetsutövande sfären.*

Slutsatserna från denna verklighetsbeskrivning kan dras av t ex Boverket -men kan, som skrivs i betänkandet på sidan 347, till syvende och sist vara en politisk fråga -liksom var dessa slutsatser ska dras (eventuellt varje kommun enskilt eller centralt av staten). Detta är en viktig slutsats.

Värt att nämna i detta sammanhang är de strategier/handlingsplaner för klimatanpassning som samtliga länsstyrelser tagit fram. Dessa har i många fall fungerat vägledande för kommunernas framtagande av motsvarande dokument.

I betänkandet dras slutsatsen att ansvaret för befintlig bebyggelse varken vilar på stat eller kommun. När då frågor om ersättning eller ekonomiskt stöd ska utredas blir distinktionen mellan riskexponering till följd av förändrat klimat, respektive till följd av sedan tidigare kända omständigheter viktig. Om exempelvis ett bostadsområde ligger inom en yta som sen länge konstaterats ligga inom 100-årsflöde *eller* inom ett område som till följd av ett förändrat klimat ligger i ett sådant riskområde bör ha betydelse. Detta blandas ofta ihop i diskussionerna/debatten. Ej heller i betänkandets omfattande underlag om kostnader för klimatanpassning beskrivs detta tydligt nog. För beräkning av riskexponeringen och den samlade kostnaden har det ingen betydelse. Det är däremot av central betydelse för ersättningsfrågan och ansvarsfrågan. Detta framgår bland annat av flera kända rättsfall. Ett av de mer kända gällde de anspråk som ställdes av ett försäkringsbolag på Trosa kommun efter skredet i Vagnhärad 1997. I det fallet fastställdes i Högsta domstolen Hovrättens slutsats om att det bland annat var orimligt att kräva av en kommun av Trosas storlek att hålla sig med egen geoteknisk expertis. Det kan noteras att Statens Geotekniska



Institut i en efterföljande utredning visat att om Skredkommissionens anvisningar hade funnits och följts vid den tid då exploateringen planerades, så skulle platsen inte ha upplåtits för bebyggelse utan förstärkningsåtgärder. I sammanhanget kan nämnas att över hälften av Västmanlands kommuner är av Trosas storlek eller mindre. Det behov av stöd, tydlighet och vägledning från staten som detta belyser kvarstår, även om många positiva åtgärder genomförts sedan 1997.

*Länsstyrelsen är en central part i den regionala samordningen av arbetet med anpassning till ett förändrat klimat. Det är Länsstyrelsens uppfattning att den rollen är oundgänglig i arbetet med att säkra byggnader och bebyggelse mot den förändrade riskbild som ett förändrat klimat innebär.*

I ärendets slutliga handläggning där landshövding Minoo Akhtarzand har beslutat, och klimatsamordnare Måns Enander varit föredragande, har även berörda enhetschefer och handläggare inom Länsstyrelsen deltagit.



Minoo Akhtarzand



Måns Enander

