



Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm  
m.registrator@regeringskansliet.se

## Betänkandet "Vem har ansvaret?"

(dnr M2017/01407/KI)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret? (SOU 2017:42)

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ser det som en allvarlig brist att utredningen inte har haft förutsättningar att ta ett helhetsgrepp kring klimatanpassning av pågående och planerad markanvändning. Avgränsningen av uppdraget till bebyggelse och byggnader innebär att utredningen lämnar många obesvarade frågor kopplade till ansvarsfördelning och finansiering av klimatanpassningsarbetet inom andra sektorer och att helhetssynen saknas i utredningens förslag.

Den för Västra Götalands län så viktiga frågan om hanteringen av översvämnings- och skredriskerna kopplade till Vänern och Göta älv hanteras inte i utredningens överväganden och förslag. Länsstyrelsens arbete med dessa frågor har avvaktat utredningens slutbetänkande, eftersom våra skrivelser till Regeringskansliet i dessa frågor överlämnades till utredningen. Det gav oss intrycket att utredningen skulle hantera frågeställningarna.

Länsstyrelsen anser att det är avgörande för länets anpassning till ett förändrat klimat, att vi får en tydlig inriktning och en plan för den långsiktiga hanteringen av Vänern och Göta älv. Länsstyrelsen lyfte under utredningstiden tillsammans med andra organisationer<sup>1</sup>, angelägenheten i att utredningen lämnade förslag på hur ansvar och kostnader för åtgärder i Vänern och Göta älv ska fördelas eller åtminstone stakade ut en process för det.

Länsstyrelsen noterar att regeringen nu har beslutat att bilda en delegation för Göta älv vid Statens geotekniska institut. Länsstyrelsen ser positivt på detta och förutsätter att vi har en given plats i delegationen.

Utredningens förslag tar sig inte på ett tydligt sätt an hur staten och kommunerna ska kunna underlätta eller genomföra åtgärder för att minska översvämningsrisker från sjöar och vattendrag, genom att vidta åtgärder på annan plats i avrinningsom-

---

<sup>1</sup> Till Klimatanpassningsutredningen – PM med bilagor från referensgrupp Vänern i projektet Stora sjöarna, Länsstyrelsen i Värmlands län, 2016-11-15, referens 7916-2016

rådet. I de fall som frågan kan lösas inom kommunen, bör det kunna täckas av förslaget i avsnitt 7.3, men det behandlar inte situationer då lämpliga områden ligger utanför den enskilda kommunen. Länsstyrelsen önskar att den föreslagna tillsynsvägledningen till länsstyrelserna även hanterar denna typ av frågor. Det faller inom ramen för Länsstyrelsens uppdrag att bevaka mellankommunala och regionala frågor.

Sammanfattningsvis lämnar Länsstyrelsen en rad synpunkter:

- Författningsförslagen ökar inte tydligheten gällande ansvarsfördelningen för klimatanpassning av befintlig bebyggelse.
- Tillstyrker förslaget om analys om risker på grund av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen, men anser att det bör kompletteras.
- Tillstyrker förslaget om beredning av och innehåll i en nationell strategi.
- Tillstyrker förslaget om en ny myndighetsstruktur. Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag kring utökad roll för Boverket och kring länsstyrelsernas roll utifrån förslagen.
- Avstyrker förslaget om nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan.
- Tillstyrker förslaget om ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten, men anser att förändringen bör 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).
- Tillstyrker förslaget om en vägledning för kommunerna om hur dagvattenhanteringen till skyddande av bebyggelsen kan ordnas.
- Avstyrker förslaget om reglering av markens genomsläpplighet då det kan vara mer ändamålsenligt att införa en annan bestämmelse.

Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att utredningen inte haft förutsättningar att utreda frågan om finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Den frågan är avgörande för att kommunerna ska komma igång med praktiska klimatanpassningsåtgärder och för att mer omfattande åtgärder ska kunna genomföras.

Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna resursförstärkningar. Förslaget om stöd till kommunerna är dock för översiktligt och kommer att kräva ytterligare tydliggörande för att bli genomförbart.

## Synpunkter på betänkandets förslag

### 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 ökar tydligheten gällande ansvarsfördelningen för klimatanpassning av befintlig bebyggelse.

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. Möjligheterna till 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 lägger dock inga förslag på hur nya eller befintliga rättsverktyg kan användas för detta.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att det bör kompletteras. Redan dagens regelverk ställer krav på att kommunen ska redovisa risker för olyckor, översvämning och erosion. Länsstyrelsen framhåller att även värmeböljor bör betonas, då utformningen av urbana miljöer påverkar exponeringen av särskilt utsatta grupper i samhället. Därför är det viktigt att vid nybyggnation beakta detta.

Den föreslagna analysen och strategin bör även ta höjd för och innehålla en analys av hur det förändrade klimatet kan komma att påverka lokala näringar. Verksamheter med stora behov av vatten kan även behöva identifieras och ställas mot framtida tillgång på vatten.

Syftet med den föreslagna analysen och strategin är att problemen ska lyftas fram och att bebyggelse på olämplig mark ska förhindras. En plats kan dock göras lämplig genom att skyddsåtgärder vidtas. Då översiktsplanen endast är vägledande, kan det därför finnas behov av kompletterande planer eller program för att kunna säkerställa genomförandet av åtgärderna.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till om kommunens översiktsplan och utställningen av den är rätt verktyg för att nå ut till fastighetsägare och på så sätt förmedla information om riskerna. En stor del av befolkningen känner sannolikt inte till vad en översiktsplan är och än mindre läser den. För att nå ut till och skapa riskinsikt hos fastighetsägare krävs sannolikt andra kommunikationskanaler.

För att de föreslagna analyserna och strategierna ska kunna utgöra underlag för en framtida bedömning om finansiering till kommunernas klimatanpassning, behövs tydliga riktlinjer för genomförande och redovisning av resultat.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att en ny utredning bör tillsättas för att lämna förslag till en nationell strategi och nationell samordning. En ny utredning bör utreda de frågor kring ansvarsfördelning och finansiering som Klimatanpassningsutredningen inte hade förutsättningar för.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om vikten av att en nationell strategi för klimatanpassning kommer till stånd. En nationell strategi kan bidra till att stärka samordningen på nationell nivå. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att en nationell strategi tydliggör de ställningstaganden som behövs gällande vilket scenario och tidsperspektiv som klimatanpassningsarbetet ska utgå ifrån, samt vilka risker som kan accepteras. Det är av stor betydelse att övergripande frågor kring ansvarsfördelning och finansiering reds ut. Länsstyrelsen anser

att det är viktigt att en nationell strategi har ett helhetsperspektiv där hela samhällets klimatanpassning beaktas, för ett resurseffektivt arbete.

#### 7.4.3 Utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en utökad roll för Boverket, liksom förslagen om länsstyrelsernas roll. Det är dock väsentligt för att underlätta fortsatt arbete att en tolkning görs av vad som avses med ”relevant underlag”. Det behöver tydliggöras var gränsen går mellan underlag på regional nivå, vilket länsstyrelserna behöver stötta kommunerna med, respektive kommunspecifika underlag, som är respektive kommuns ansvar.

Länsstyrelserna föreslås medverka till att analysen blir tillräcklig och ändamålsenlig. Det måste då finnas klara anvisningar för vad en sådan analys ska innehålla, särskilt kopplat till finansieringsfrågan för att skydda befintlig bebyggelse. Dessa analyser ska utgöra ett stöd för att få klarhet i hur behoven ser ut när det gäller att skydda den befintliga bebyggelsen (enligt förslaget om nationell strategi). För att kunna jämföra behoven, krävs att dessa då redovisas på ett jämförbart sätt.

#### 7.5 Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Länsstyrelsen förstår dock behovet och tanken bakom förslaget och att det kan vara angeläget att i framtiden kunna ompröva äldre riskfyllda planer.

Länsstyrelsen föreslår att frågan löses på ett sätt som är mer rättssäkert och förutsägbart för den enskilda, än vad utredningen föreslår. I dagsläget finns möjligheten att vilandeförklara bygglovsansökan i högst två år medan planarbetet pågår. Skulle denna möjlighet att förhindra olämplig bebyggelse bedömas vara otillräcklig, bör problemen med inaktuella detaljplaner hanteras på ett annat sätt som är generellt i stället för genom en särreglering.

Som påpekas i avsnitt 4.2.1 börjar en detaljplan att gälla när antagandebeslutet vinner laga kraft och den gäller fram till dess att den ändras eller upphävs. Planen, med de byggrätter som den ger, gäller alltså efter det att genomförandetiden har löpt ut och bygglov ska lämnas om den sökta åtgärden inte strider mot planens bestämmelser. Det är en väl etablerad princip.

Ytterligare en väl etablerad princip är den lagstadgade möjligheten för den kommunala byggnadsnämnden att besluta om att ”vilandeförklara” prövningen av en bygglovsansökan om markområdet omfattas av bland annat ett påbörjat arbete för att ändra eller upphäva en detaljplan. Inget hindrar att beslutet om att påbörja planarbetet tas vid samma tillfälle som beslutet om anstånd. Det innebär att nämnden, om en ansökan om bygglov inkommer som nämnden anser innebära en olämplig markanvändning, till exempel på grund av förutsedd risk för översvämning föreligger, kan vilandeförklara ansökan om bygglov i två år och under den tiden påbörja en ändring av detaljplanen, alternativt anta en ny detaljplan, se 9 kap. 28 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Enligt Länsstyrelsens uppfattning innebär den föreslagna konstruktionen att en i en detaljplan given byggrätt senare inte medges bygglov. Det skulle skapa osäkerhet om vad detaljplanen står för. Länsstyrelsen anser alltså att det är fullt tillräckligt med den sedan tidigare väl etablerade möjlighet som ges i 9 kap. 28 § PBL att förhindra byggnation på olämpliga platser. Det innebär vidare att det inte tillskapas någon särreglering för en viss typ av befarade risker.

## 8. Utredningens slutsatser, betänkanden och förslag; dagvatten

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

Den föreslagna paragrafen begränsar rätten att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-anläggningen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men anser att en sådan förändring bör 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 (dir. 2015:15).

Ekonomiska fördelar anges kunna utgöra skäl för att begränsa fastigheternas rätt att använda en allmän va-anläggning. Länsstyrelsen saknar i betänkandet en analys över hur den föreslagna paragrafen förhåller sig till ett eventuellt uttag av en sär-taxa för dagvattenhanteringen. Ska huvudmannen kunna välja huruvida man ska ställa krav på fastighetsägaren eller ta ut en sär-taxa?

Då det gäller framtida dagvattenhantering, anser Länsstyrelsen att det är rimligt att fastighetsägaren fortsättningsvis tar ett större ansvar för tillkomsten och hanteringen av dagvatten. Länsstyrelsen håller med om att det är en fråga som behöver komma in tidigt i planeringen, varför en reglering i första hand ska hanteras inom ramen för planeringen. Länsstyrelsen anser vidare att det, om inte 21 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster redan i dag ger va-huvudmannen möjlighet att begränsa fastighetsägarens rätt att fritt lämna över dagvatten till den allmänna va-anläggningen, behövs en ändring i vattentjänstlagen.

#### 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 avstyrker förslaget, eftersom det endast är tillämpligt på nya planer. För ett stort antal befintliga planer skulle detta också vara önskvärt. Länsstyrelsen anser därför att det är mer ändamålsenligt att i stället införa en generell bestämmelse i 9 kap 11 § om att det krävs marklov för väsentliga förändringar av markens utformning. Då måste den lokala myndigheten göra en bedömning från fall till fall. I så fall bör det göras klart om bestämmelsen siktar på alla markförändringar, eller enbart dem som påverkar i klimatfrågan.

Markens genomsläpplighet, som är motivet till förslaget, påverkas i högre utsträckning av valet av fyllnadsmaterial, än trädfällning eller skogsplantering. Även ytor som inte är lämpliga för skogsplantering kan då regleras med planbestämmelse. Exempelvis kan parkeringsytor anläggas med genomsläppligt grus i stället för tät asfalt eller betong.

## 9. Finansiering

Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att utredningen inte haft förutsättningarna att utreda frågan om finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Den frågan är avgörande för att kommunerna ska komma igång med praktiska klimatanpassningsåtgärder och för att mer omfattande åtgärder 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 alltför översiktligt, varför ytterligare tydliggörande kommer att krävas för att det ska bli genomförbart. Riskbilden varierar mellan kommunerna. Det föreslagna stödet relateras till den riskanalys som ska göras i översiktsplanen. Vissa klimatrelaterade risker hanteras inte inom ramen för den fysiska planeringen och dessa kommer då inte att omfattas av den föreslagna åtgärden. Exempel är förändrad kvalitet på dricksvatten, exponering av värme hos utsatta grupper och påverkan på tekniska system. Kommuner som redan i dag arbetar med klimatanpassningsplaner tar ofta upp dessa typer av risker.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av klimatanpassningssamordnaren Anna Georgieva Lagell. I den slutliga handläggningen har även säkerhetsdirektören Lisa Nordahl, planeringshandläggaren Lars Westholm, riskhanteringsingenjören Patrik Jansson, arkitekten Kajsa Reimers, länsmiljöingenjören Annika Svensson och länsjuristen Jonas Ledelius deltagit.

Lisbeth Schultze

Anna Georgieva Lagell

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*