



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2017-09-21

Dnr V 2017/1023

Miljö- och energidepartementet

Rektor

Yttrande över Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42)

Ert dnr M2017/01407/KI

Lunds universitet har uppmanats att yttra sig över rubricerad remiss. Universitetet avger härmed följande synpunkter som utarbetats av professor Annika Nilsson, (juridiska fakulteten), universitetslektor Rolf Larsson (Lunds tekniska högskola) och universitetslektor Åsa Knaggård (samhällsvetenskapliga fakulteten och naturvetenskapliga fakulteten).

Synpunkter

En utredning har sina givna tids- och kostnadsramar och måste naturligtvis på något sätt avgränsa uppgiften så att det blir möjligt att leverera resultat inom dessa ramar. Kommittédirektivet 2015:115 synes utgöra ytterligare ett exempel på att en utredning får ett uppdrag som är alltför omfattande för de ramar som ges. Frågan om klimatanpassning är, som utredningen konstaterar, komplex och mycket omfattande. Klimatanpassningsutredningen ska klarlägga den övergripande ansvarsfördelningen mellan stat, landsting, kommunerna och samhällets övriga aktörer beträffande åtgärder för att anpassa pågående och planerad användning av all mark, inklusive bebyggd miljö, till ett gradvis förändrat klimat inkluderande alla klimateffekter. För att få en mer hanterbar uppgift har kommittén valt att avgränsa området till det område som benämns bebyggelse och byggnader. I analysen ingår dock inte anläggningar som omfattas av särreglering, som vägar, järnväg, kärnkraftverk och vindkraft.

Betänkandet är, baserat på givna direktiv och utredningens självpåtagna begränsningar, logiskt uppbyggt med bra analys och förslag som går i rätt riktning. Lunds universitet anser dock att det finns ett grundläggande problem i det begränsade perspektivet, vilket gör att även om förslaget innehåller bra delar så är helheten otillräcklig. Nedan några exempel på att det begränsade perspektivet får negativa effekter.

Sektorsintegrering: Klimateffekter, som t.ex. översvämningar berör, potentiellt alla sektorer i samhället och gör man avgränsningar så leder det till suboptimala lösningar. Exempelvis så gör en översvämning inte skillnad på vägar, gator och järnvägar å ena sidan och fastighetsmark och byggnader å den andra sidan. Om man har disparata regelverk för fastigheter och infrastruktur så försvårar det en effektiv hantering. Därför anser Lunds universitet att det är olyckligt att utredningen tvingats begränsa sig till effekter på det som benämns bebyggelse och byggnader.

Begränsningen har lett till att utredningen föreslår Boverket som samordnande myndighet. Lunds universitet anser att förslaget riskerar att leda till att vissa aspekter av anpassningsfrågan inte kommer att uppmärksammas tillräckligt och att det i sin tur kommer leda till suboptimala förslag. Med tanke på det behov av

sektorsintegrering som finns i frågan, liksom behovet av samverkan mellan olika politiska nivåer och mellan olika kommuner, bör frågan om var det samordnande ansvaret ska ligga utredas ytterligare med fokus på den fulla vidden av berörda sektorer.

Geografisk integrering: På samma sätt som arbetet med klimateffekter måste ske i samarbete över sektorsgränser så måste även arbetet ske integrerat över politisk-administrativa gränser. För hantering av översvämningar blir detta extra tydligt. Konsekvenserna av klimatförändringarna på nederbörd, avrinning, översvämning m.m. är inte helt kartlagda och konsensus kan inte heller sägas finnas i frågan ännu. Vattnet rör sig enligt fysikens regler obehindrat över regions- och kommungränser. Att ge kommunerna ytterligare ansvar, samtidigt som länsstyrelserna ska ha ett övergripande ansvar men med otydlig lagstiftning är kontraproduktivt för en effektiv förvaltning, oavsett vilka samband forskningen än belägger i framtiden. Därför anser Lunds universitet att det är olyckligt att så mycket av ansvaret för att hantera klimateffekterna läggs på kommunerna utan att samordningen inom avrinningsområdet ges ordentliga styrmedel.

Kompetensfrågan: Ett ytterligare problem med att så mycket ansvar för hanteringen av klimateffekter läggs på primärkommunerna är att små kommuner omöjligt kan förväntas besitta erforderlig kompetens. Hälften av Sveriges kommuner har ett befolkningsunderlag på mindre än 15 000 invånare. Att tekniska kontor (motsvarande) i dessa kommuner ska kunna hantera ytterst komplicerade frågor om erosion, skred och översvämningar förutom alla övriga olika arbetsuppgifter är inte realistiskt. I betänkandet föreslås att länsstyrelserna ska ges utökat ansvar för att stödja kommunerna och sköta den regionala samordningen. För att sköta dessa uppgifter föreslås länsstyrelserna få extra medel motsvarande cirka en halv tjänst per län. Lunds universitet anser att det är ytterst tveksamt om dessa resurser räcker eller om länsstyrelserna har, eller inom rimlig framtid hinner skaffa sig, erforderlig kompetens för att leva upp till det utökade ansvaret.

Utredningens förslag rörande bebyggelse och byggnader:

Kommunens ansvar

Begränsningen till bebyggelse är, som sagt ett grundläggande problem i betänkandet. Inte desto mindre är det, som utredningen också slår fast, nödvändigt att skilja mellan befintlig och ny bebyggelse när man diskuterar konkreta åtgärder. Förutsättningarna att agera, och konsekvenserna, är ofta väldigt olika i de två situationerna.

Planarbetet: Kommunerna har planmonopol, och bör därmed också ha skyldighet att planera ansvarsfullt och med hänsyn till relevant kunskap. Som också utredningen konstaterar behövs det bättre samordning och kommunikation mellan de statliga myndigheter som har ansvar för klimatanpassningsarbetet, och förbättrad kommunikation till kommunerna om det kunskapsunderlag som finns. Boverket är naturligtvis en viktig aktör, men kommunerna behöver input även från andra statliga myndigheter. Frågan om vilket material, och hur ingående, kommunerna ska kunna få av de statliga myndigheterna får ställas i relation till att kommunerna har ett grundläggande utredningsansvar för att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett säkert sätt. Vill de hävda sitt planmonopol får de också acceptera att detta utredningsansvar förändras när förhållandena förändras (här: behovet av klimatanpassning).

Kommunen har alltså, och bör ha, en skyldighet att ha den kunskap som är relevant inför olika typer av planbeslut. Lunds universitet ansluter sig därför till förslaget att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur den bedömer risken för ras och skador på bebyggelse och byggnadsverk på grund av översvämning, ras, skred och erosion och hur dessa risker kan minska eller upphöra. Dock föreslår Lunds universitet en förändrad lydelse av den aktuella bestämmelsen: Utredningen har föreslagit att kommunen ska redovisa "sin syn" på frågan. En sådan formulering ger intryck av att kommunen skulle ha frihet att redovisa ett mer allmänt "tyckande" i frågan. Kommunens skyldighet bör innefatta att göra en saklig bedömning med beaktande av det kunskapsunderlag som behövs. Lunds universitet föreslår att formuleringen i förslaget till en ny p. 7 i 3 kap. 5 § PBL ändras från "sin syn" till "sin bedömning".

Översiktsplanens aktualitet ska ses över minst en gång under mandatperioden. Med det nya tillägget ska även behovet av klimatanpassningsåtgärder ses över i det sammanhanget. Det innebär att kommunerna får ett instrument för (och en skyldighet) att kontinuerligt följa upp behovet av sådana åtgärder. Lunds universitet kan därför inte se något genomgående behov av motsvarande granskning av samtliga äldre detaljplaner. Däremot är det rimligt att äldre detaljplaner (där genomförandetiden löpt ut) ändras om de tillåter bebyggelse som strider mot bedömningen i översiktsplanen, vad gäller byggrätt för nyttillkommande bebyggelse och bestämmelser om anpassning av befintlig bebyggelse. Lunds universitet har inte möjlighet att formulera ett skarpt förslag i frågan, men ett andra stycke skulle kunna införas i 4 kap. 38 § PBL med innebörd att detaljplanen ska ändras om den, enligt bedömningen i översiktsplanen, tillåter byggnation som medför risk för ras eller skador på bebyggelse och byggnadsverk på grund av översvämning, ras, skred och erosion.

En bestämmelse med krav på ändring av detaljplan enligt ovan tar sikte på mer uppenbara och omfattande problem i ett detaljplanerat område, och tidskrävande processer. Med hänsyn till förutsebarheten vad gäller byggrätten i ett detaljplanerat område anser vi att en sådan bestämmelse behövs. Men som utredningen konstaterar kan det finnas behov av att också i andra fall, och även i en något snabbare process, kunna avslå en bygglovsansökan även om den är förenlig med en äldre detaljplan. Lunds universitet ställer sig därför bakom utredningens förslag till ett nytt stycke 3 i 9 kap. 30 § PBL, dock även här med en tydligare formulering: En ansökan om bygglov skall efter genomförandetidens utgång alltid avslås om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion. Frågan är om reglerna vad gäller bygglov utanför detaljplan är helt tillräckliga i detta avseende; om vi förstår rätt skall bygglov meddelas för en komplementbyggnad även om den skulle medföra problem i här aktuellt avseende. Lunds universitet anser att en ändring bör införas i 9 kap. 31 a § PBL innebärande att rätten till bygglov villkoras även enligt 2 kap. 5 §.

Lunds universitet ansluter sig också till förslaget om ändring i 9 kap. 12 PBL, med införande av marklov för att ändra markytans utformning.

Fastighetsägarens ansvar

Lunds universitet ifrågasätter inte utredningens analys av hur nuvarande fördelning av ansvar för skador på grund av klimatpåverkan ser ut. Däremot är det universitetets uppfattning att utredningens problematisering mot bakgrund av de

slutsatser den drar delvis är missriktad. Det gäller främst fastighetsägarens ansvar för ny bebyggelse, men även i viss utsträckning för befintlig bebyggelse.

En viktig anledning till att det byggs i ur klimatanpassningssynpunkt olämpliga områden är att sådana områden – särskilt strandnära områden – är attraktiva boendemiljöer och därmed lukrativa att exploatera. Om det står klart (detta gäller naturligtvis framtida bebyggelse, och under förutsättning att relevant kunskap finns att tillgå) att det är fastighetsägaren som bär ansvaret för framtida skador på grund av översvämning m.m. kommer området inte att vara lika attraktivt. Exploatörerna kommer därmed att söka sig till mer säkra områden. Detta torde vara ett effektivt instrument för bättre klimatanpassning av framtida bebyggelse, och ett utmärkt sätt att minska skador på bebyggelse p.g.a. klimatförändringar.

Utredningen ger flera exempel på fall där områdets attraktionskraft påverkar intresset för exploatering som är mindre lämplig ur klimatsynpunkt. Ett extremt exempel är Vellinge kommun, där företrädare för kommunen i olika sammanhang har fört fram att kostnaderna för att säkerställa boendemiljön i de planerade exploateringsområdena på Falsterbonäset kommer att vara så höga att staten bör bidra med en avsevärd del av kostnaderna. Detta är också en likabehandlingsfråga. Ska medborgare som har valt att bosätta sig i ”klimatsäkra” områden (möjligen på grund av att de inte har ekonomiska resurser för mer attraktiva lägen) tvingas bidra, med kommunalskatt eller statlig skatt beroende på var kostnaderna tas, för att andra (med bättre ekonomi) ska kunna bo där de önskar? Det är, enligt universitetets mening, rimligt att den som väljer att exploatera eller köpa en fastighet i ett identifierat riskområde också får stå för merparten av de kostnader som detta kan medföra.

Även i befintlig bebyggelse bör det vara en grundläggande princip att fastighetsägaren har ett ansvar att medverka till nödvändiga anpassningsåtgärder och stå för kostnader för skador som uppkommer. Omfattningen av ansvaret bör eventuellt ställas i relation till de individuella förhållandena, som t.ex. kostnaderna för åtgärder/skador, fastighetens värde och fastighetsägarens ekonomiska förhållanden m.m. Men om ansvaret i huvudsak ska vila på ”det allmänna” kommer fastighetspriserna i berörda områden att hållas uppe på konstgjord väg, på bekostnad av skattekollektivet i stort.

Att fastighetsägaren ska bidra med mark, för dagvattenanordningar, erosionsskydd och andra åtgärder som behövs, måste utgöra en grund i ett sådant ansvar. Lunds universitet anser att utredningens förslag till ny 21 a § i lagen om allmänna vattentjänster är ett bra första steg. Det bör dock allvarigt övervägas om inte ansvaret i vissa situationer bör gå längre än så. Möjlighet till inlösen mot full ersättning är ett bra alternativ där marken behövs för åtgärder av stor allmän betydelse men där den aktuella fastigheten inte har någon beaktansvärd nytta av de åtgärder som ska utföras. I fall där åtgärderna har direkt nytta för den avstående fastigheten bör ersättningen beräknas med hänsyn till denna nytta. Jämför fördelningen av kostnadsansvaret för gator och allmänna platser i PBL. Utredningen redogör för de möjligheter som finns, enligt olika regelverk, att lösa in mark, och synes komma till standpunkten att de möjligheter som finns enligt nuvarande regelverk är tillräckliga. Universitetet har inte här möjlighet att göra en fördjupad analys i frågan, men utredningens slutsats är inte övertygande.

Motverkande regler

Såvitt Lunds universitet kan se tar utredningen inte upp frågan om s.k. LiS-områden, ”landsbygdsutveckling i strandnära lägen” (7 kap. 18 d § och 18 e § miljöbalken). Det är möjligt att det föreslagna tillägget till 3 kap. 5 § PBL är tillräckligt för att motverka de ökade behov av klimatanpassning som dessa bestämmelser kan medföra. Men det kan behövas en särskild analys av hur de olika bestämmelserna eventuellt motverkar varandras syften, och vilken av dem som borde ha företräde.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av professor Annika Nilsson.

Torbjörn von Schantz

Annika Nilsson
(Juridiska fakulteten)