

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten
103 33 Stockholm

Yttrande, Klimatanpassningsutredningen, Vem har ansvaret? (SOU 2017:42)

Problembild, underlag och nationell strategi

Örnsköldsviks kommun ser denna utredning som angelägen och håller med utredarna om att det idag finns en bristande översikt och samordning i det svenska klimatanpassningsarbetet. I utredningen konstateras att det finns en mängd olika myndigheter som ska bistå, bidra, vägleda och samordna frågor kopplade till klimatanpassning (s. 340). Stor del av genomförandet av klimatanpassning för bebyggelse ligger dock på kommunerna, främst på grund av det kommunala planmonopolet. Klimatförändringarna pågår nu och Örnsköldsviks kommun anser därför att det är hög tid att utöka eller fördela resurserna så att en högre andel går till kommunerna och genomförande av klimatanpassningen.

Det framgår av utredningen att kommunerna inte har kommit särskilt långt i att anpassa samhället till ett förändrat klimat. Det finns en hel del underlag framtaget, men utredarna hävdar att kunskapen inte kommer kommunerna till del. En anledning till det är att underlagen är för övergripande, komplicerade och otydliga vilket gör det svårt att applicerbara dem på kommunal planering. Framförallt saknas konkreta nationella och regionala riktlinjer kring exempelvis vilket tidsperspektiv och framtidsscenario kommuner bör utgå från, vilka risker som är acceptabla att ta, vilken livslängd som ska räknas med för ny bebyggelse, hur högt över havets medelvattenstånd olika typer av bebyggelse kan accepteras och i vilka fall det finns tillräckliga åtgärder som kan motverka riskerna. Örnsköldsviks kommun ser det som orimligt att allt detta ska vara upp till varje enskild kommun och håller med utredarna om ett behov av nationella (politiskt tagna) riktlinjer samt, vid behov, regionala anpassningar av ovanstående. Delar av detta kan finnas med i den, av utredningen föreslagna, nationella strategin. Det är angeläget att en sådan strategi kommer till stånd så fort som möjligt.

För att få ett effektivt klimatanpassningsarbete i landet anser Örnsköldsviks kommun att det i första hand behövs en nationell strategi, men också ansvarsutredningar för övriga sektorer inom klimatanpassning och en djupdykning och klarläggning av hur anpassningen ska finansieras. Kommunen ser positivt på SKL:s arbete inom programberedningen för klimat där man i rapporten "Klimatet – så klart" belyser just detta. Här pekar man exempelvis på vikten av en nationell strategi för vilka förändringar av kustlinjen som måste accepteras och vilka som kan förebyggas med olika åtgärder samt hur dessa finansieras. Samma rapport anger vidare att det idag inte är tydligt vilka säkerhetsmarginaler en kommun ska ha för att anses ha beaktat lagstiftningens krav. Länsstyrelserna ställer exempelvis olika krav på kommunerna, bland annat i frågan om vilka skyddsnivåer som ska tillämpas vid byggnation vid kust och vatten. Örnsköldsviks kommun håller med SKL om att statens utgångspunkter och vägledning måste samordnas i högre grad så att de krav som ställs är likvärdiga över landet, givet att förutsättningarna är desamma.

Örnsköldsviks kommun är positiv till förslaget att Boverket får en samordnande roll för klimatanpassning av bebyggelse och att detta arbete påbörjas före det att en nationell strategi är färdig. Kommunen anser dock att även hanteringen av befintlig bebyggelse ska ingå i uppdraget från början då kommunerna kommer att behöva stöd i detta om förslaget om analys/strategi av klimatanpassningsbehovet i översiktsplanen skulle genomföras.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen föreslås ha i princip samma roll som idag, men ett något utökat samråds- och granskningsuppdrag av kommunernas översiktsplaner. Uppdraget är idag koncentrerat till rådgivning. I utredningen konstateras dock att det inte är bristande kunskap hos kommunerna som är den stora anledningen till att klimatanpassningsarbetet går långsamt. Det handlar istället om bristande ekonomiska resurser och få konkreta riktlinjer att förhålla sig till från statligt och regionalt håll. Detta konstateras också i utredningen, bl.a. på s 333, där det står "det som utgör hinder för kommunen att göra en klimatanpassning för bebyggelse är i första hand att det saknas pengar".

Örnsköldsviks kommun anser därför att länsstyrelsens uppdrag bör justeras för att i högre grad stötta kommunerna i arbetet med analyser av behov och genomförande av åtgärder. Det kan t.ex. handla om att

samordna arbetet när flera kommuner med liknande förutsättningar tillsammans upphandlar konsult, tillhandahålla relevanta kartskikt på kommunernas efterfrågan, ta ställning till konkreta riktlinjer och riktvärden som länsstyrelsen anser bör gälla i länet. Då Länsstyrelsen själva saknar befogenheter handlar det här om att använda resurserna där de gör som mest nytta. Att länsstyrelsen anordnar workshops och tar fram handlingsplaner, checklistor och översiktliga underlag kan vara bra, men det är inte det som kommunerna, i första hand, behöver för att ställa om samhället till ett förändrat klimat. Om sådant ska få mer genomslag behöver kommunerna först och främst få finansiering för t.ex. det extra arbete som genomförandet av en handlingsplan innebär. I Örnsköldsviks kommun vore det även nödvändigt med en samordnande resurs som kan hålla ihop arbetet med klimatanpassning inom den kommunala organisationen. Detta är särskilt viktigt eftersom att flertalet förvaltningar och enheter inom kommunen påverkas av den nödvändiga omställningen till ett förändrat klimat.

Av s. 345 framgår att länsstyrelsen inte ska ta fram detaljerat underlag för specifik bebyggelse utan i första hand sammanställa och tillgängliggöra befintligt underlag. Örnsköldsviks kommun anser dock att Länsstyrelsen visst kan ta fram relativt detaljerade underlag, för t.ex. särskilt riskutsatta områden, om det är det som behövs för att kommunerna ska kunna genomföra sitt klimatanpassningsarbete. För att det planeringsunderlag som staten tillhandahåller ska vara användbart måste det ibland anpassas till lokal nivå. Så länge materialet utgör just ett underlag och inte är bindande för kommunerna trampas det heller inte i det kommunala planmonopolet. Återigen, resurserna bör användas där de gör mest nytta.

Riskanalys och strategi i översiktsplanen

Den största och mest kostsamma förändringen som utredningen föreslår är ett tvingande krav på kommunerna att i översiktsplanen ange en analys om riskerna för översvämning, ras, skred och erosion för befintlig och planerad bebyggelse samt en strategi för hur dessa skador kan minskas eller förhindras. Syftet är att komma igång med arbetet att bedöma riskerna och finna en strategi samt att inleda en dialog med kommunens medlemmar. Det kan exempelvis ske genom att kommunerna tar ställning till vilka områden som är lämpliga för bebyggelse, vilka som inte bör bebyggas och vilka som kan bebyggas under förutsättning att olika skyddsåtgärder initierats. Enligt förslaget ska även risker, strategi och åtgärder för befintlig bebyggelse ingå i denna analys. Analysen föreslås i sin helhet finansieras genom statsbidrag (totalt 145 miljoner).

Översiktsplanen som instrument

Den första frågan är om översiktsplanen är ett lämpligt instrument för att utföra en sådan analys. Eftersom översiktsplanen har ett långsiktigt tidsperspektiv (ca. 10-30 år) samt är starkt vägledande för prövning av detaljplaner, bygglov och tillståndsgivning passar sig planen väl när det gäller att t.ex. besluta om skyddsavstånd och var det är lämpligt/olämpligt att bebygga. Detta görs redan idag i översiktsplanen, med mer eller mindre hänsyn till konsekvenserna av ett förändrat klimat. Örnsköldsviks kommun är positiva till en utökad hänsyn till klimatanpassning vid utpekande av nya områden för bebyggelse. Utifrån vad översiktsplanerna hanterar idag känns det dock naturligt och väldigt resurskrävande att även inkludera risker och åtgärder för befintlig bebyggelse i just översiktsplanen. Idag finns sällan den kunskap, rutin och framförallt de resurser som krävs på planenheter för att bedöma risknivå och föreslå åtgärder för hela kommunens befintliga byggnadsbestånd.

Ökade krav på översiktsplanen och resursbrist

Det ska också nämnas att översiktsplanen inte bara anses vara ett lämpligt instrument för att hantera klimatanpassningsfrågor. De senaste åren har kraven på översiktsplanen ökat och för många kommuner, särskilt mindre, känns översiktsplanarbetet övermäktigt med eller utan de ökade kraven. Processerna är ofta långa och komplexa och det är snarare regel än undantag att tidsplanen för en revidering av översiktsplanen skjuts upp ett eller flera år. Övermäktighet och avsaknad av resurser är också anledningen till att 26 % av kommunerna inte aktualitetsprövade sina översiktsplaner mandatperioden 2010- 2014. Utökade krav på översiktsplanen skulle alltså kunna innebära att fler kommuner inte klarar av en revidering av översiktsplanen. Det är viktigt att inte glömma bort att vi ofta pratar om en eller några enstaka tjänstepersoner som jobbar med framtagandet av översiktsplanen. Trots att det finns möjlighet att söka pengar och kanske till och med att projektanställa någon ökas ändå kraven på de befintliga anställda som sitter på erfarenhet och lokalkännedom. Då ska också sägas att planenheter redan idag är överbelastade främst p.g.a. av trycket på ökat bostadsbyggande, men också ökade utredningskrav för såväl detalj- som översiktsplanering. Sverige befinner sig dessutom i en tidsperiod då ett stort antal erfarna samhällsplanerare och planarkitekter pensioneras och det, särskilt för kommuner utanför storstäderna, kan vara svårt att hitta ersättare.

Fördjupade översiktsplaner

På senare år har översiktsplanerna fått en tydligare strategisk roll och den kommuntäckande översiktsplanen är, i många kommuner, mycket övergripande. Örnsköldsviks kommun delar den farhåga som lyfts i utredningen att översiktsplanen inte är tillräckligt detaljerad för ändamålet. Vissa kommuner väljer också att arbeta mer med fördjupade översiktsplaner för områden där intresset att bygga är stort. I utredningen anges inte hur kommunerna ska förhålla sig till den föreslagna riskanalysen i arbetet med fördjupade översiktsplaner och tematiska tillägg till översiktsplanen. Ett förslag är att kommunerna själva får identifiera platser där särskilda risker finns och därefter välja i vilken/vilka översiktsplaner frågorna ska hanteras.

Information till fastighetsägare

Av utredningen (s. 338) framgår att den information kommuner och myndigheter har, i det skede den bedömts tillförlitlig, ska delges kommun invånare eftersom det i praktiken ofta är fastighetsägaren som bär risken. Informationen får sedan värderas av fastighetsägare och försäk ringsbolag. I en riskanalys som denna ingår både svåra bedömningar och gissningar vilket gör det svårt definiera när informationen är "tillförlitlig". Här behöver kommunerna nationellt och regionalt stöd att luta sig mot kring t.ex. vilken risknivå som kan vara acceptabel för ny och befintlig bebyggelse och vad som krävs för att en analys kan sägas vara tillförlitlig.

Tilltron på analysen och vikten av samordning före analyskrav

Örnsköldsviks kommun anser att utredarna lägger alldeles för hög tilltro till förslaget om riskanalyser i översiktsplanen. De förväntas bl.a. lägga grunden för det nationella arbetet, visa vad som utgör hinder i lagstiftningen arbete och ligga till grund för att lösa den framtida finansieringen. Örnsköldsviks kommunen anser också att det är nödvändigt att den nationella infrastrukturen i form av samordning, riktlinjer, beslutade scenarier och lokalt användbara planeringsunderlag finns på plats innan ett tvingande krav om riskanalyser i översiktsplanen ställs på kommunerna. Utan en nationell infrastruktur i frågan kommer riskanalyserna se väldigt olika ut, vara av olika kvalitet och till stor del utföras av externa konsulter. Det är därför troligt att analyserna, i detta skede, inte skulle ge de svar som utredarna hoppas på. Kommunerna behöver all vägledning som är möjlig i detta och utredarnas förslag att vänta med vissa nationella uppdrag till dess att analyserna är klara vore olyckligt. Det är också viktigt att länsstyrelserna, som skulle få uppdraget att

granska riskanalysera, hinner bli samordnade så att de kan göra likvärdiga bedömningar i sina samråds- och granskningsyttranden.

Slutsats – ordning och finansiering

Som nämnts ovan är det inte helt oproblematiskt att införa kravet om en riskanalys i kommunernas översiktsplan. Örnsköldsviks kommun anser att ett lagkrav på kommunen inte bör ställas förrän den nationella samordningen har kommit längre och en nationell strategi med tydliga riktlinjer om t.ex. val av scenario och riskacceptans finns på plats. Detta skulle ge en större trovärdighet till det arbete som måste komma igång så fort som möjligt.

Det är också av stor vikt att finansieringen av kommunernas arbete med klimatanpassning klaras upp. Örnsköldsviks kommun anser att resurserna, som många gånger är knappa, inte i onödigt hög grad ska behöva läggas på konsulter utan istället kunna läggas på kommunal verksamhet. Det behöver därför finnas en långsiktighet i finansieringen. I uppdraget *Kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat* var slutsatsen att länsstyrelserna behövde ett långsiktigt stöd för att samordna klimatanpassningsarbetet vilket också infördes. I samma utredning fanns ett förslag om tillfälligt stöd till kommunerna för att komma igång med samordningsarbetet inom egen organisation. Av det stödet blev det inget. Lokal och regional nivå hänger ihop när det gäller möjligheten att arbeta tillsammans med olika frågor. Finns det behov av långsiktigt stöd för länsstyrelserna att kunna ha resurser för arbetet så gäller även detta för kommunerna.

Kostnader och finansiering

Rambölls rapport kring kostnader och finansiering grundar sig på ett fåtal kommuners framtaganden av klimatanpassningsplaner, befolkningens mängd (antalet byggnader) i kommunerna och på grova riskklassificeringar utifrån riskerna för översvämning, skyfall, ras och skred samt erosion i de olika kommunerna. I rapporten konstateras att underlaget är bristande. Bland annat är kraven högre på strategi och identifiering av lämpliga åtgärder i den analys som föreslås införas i översiktsplanen än i de klimatanpassningsplaner som har legat som underlag för kostnadsskattningarna. Den skattade kostnaden att en analys ”skulle kunna uppgå” till en halv miljon avrundat till att det är bebyggelsen som ska analyseras är minst sagt osäker.

Att bidraget föreslås formas så att kommunerna ersätts efter befolkningsmängd är inte lämpligt i detta fall. Kommuner med mindre befolkningsmängd har i och för sig färre byggnader men samtidigt ett mindre skatteunderlag och därmed också mindre resurser till att börja med. Avgörande för kostnaderna är, förutom antalet byggnader, även kommunens yta och hur stora riskerna är. Det kan finnas lokala/regionala förutsättningar som gör att områden i Sverige med en mindre befolkning har nog så stora utmaningar i ett framtida klimat. Ett bra exempel är risken för ras och skred i de norra delarna av landet. Dessa utmaningar kräver både expertkompetens och kostsamma åtgärder. Ska dessa utmaningar inkluderas i analysen bör detta återspeglas i de naturliga förutsättningarna och inte genom befolkningsmängd. På s. 342 i utredningen framgår också att skyfallsöversvämningar, med de redan idag stora materiella skadorna, kan uppstå i vilken stad som helst.

Rapportens redovisning av datakällor för kostnader kring ras och skred (MSB) blir missvisande. Man föreslår (sid 380) att utöka statliga medel via MSB för att under tiden fram till 2022 understödja kommunernas åtgärdsarbete. För detta medel krävs egen medfinansiering vilket inte belysts i utredningen. Detta är viktigt inte minst för mindre kommuner som i regel har mindre resurser.

I Rambölls rapport föreslås att för att kunna gå vidare mot en realistisk kostnadsuppskattning bör expertis med kännedom om lokala och regionala förhållanden konsulteras. Örnsköldsviks kommun ställer sig dock tveksamma till om riskanalyser i kommunernas översiktsplaner utgör ett tillräckligt underlag för detta. Dels ska de ej gå ner på en sådan detaljnivå att det går att göra närmare kostnadsuppskattningar (t.ex. sådan som vilken typ av vallar som behövs) och dels kommer analyserna troligen se olika ut i olika kommuner eftersom det idag saknas konkreta nationella och regionala riktlinjer/scenarior för kommunerna att förhålla sig till.

Frågor kopplade till detaljplanering och bygglov

Utredaren föreslår att ett undantag i PBL införs som anger att en ansökan om bygglov efter genomförandetiden alltid får avslås om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion. Utredaren föreslår också att det införs en möjlighet för kommunen att i detaljplanen bestämma att det krävs marklov för en viss förändring av markytans utformning (t.ex. reglering a om en viss andel hårdgjord yta). Utredaren föreslår dessutom att det i

Avdelning, handläggare, tfn, e-post

Tillväxtavdelningen

Johanna Wadstein

johanna.wadstein@ornskoldsvik.se

Datum

2017-09-12

Ert datum

2017-06-07

Beteckning

Kst/2017:466

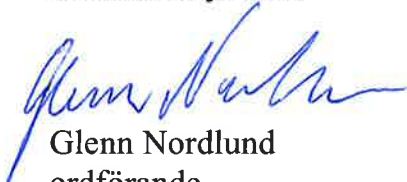
Er beteckning

M2017/01407/KI

vattentjänstlagen införs en möjlighet att i vissa fall ställa krav på fastighetsägarna att hantera en viss mängd dagvatten på den egna fastigheten.

Örnsköldsviks kommun ställer sig positiva till de lagändringar som föreslås i plan- och bygglagen och vattentjänstlagen gällande dagvatten, ras, skred, erosion och översvämning.

Kommunstyrelsen


Glenn Nordlund
ordförande