



Remissvar över Klimatanpassningsutredningens betänkande "Vem har ansvaret?" (SOU 2017:42)

Översiktsplaneutredningen (N 2017:02) har fått rubricerat betänkande, Regeringskansliets dnr M2017/01407/KI, på remiss. Betänkandet behandlar angelägna frågor som i flera fall har ett nära samband med vårt pågående uppdrag. Vårt yttrande följer betänkandets disposition.

4.2.6 Utredningens analys av övriga möjliga hinder i lagstiftningen

Under rubriken *Särskilt om skyddsåtgärder* diskuteras 4 kap. 14 § 4 PBL. Av den bestämmelsen framgår att lov och startbesked endast får villkoras genom en planbestämmelse på visst sätt, bl.a. genom att en skydds- eller säkerhetsåtgärd ska ha vidtagits *på tomten* innan lov eller startbesked kan ges.

Klimatanpassningsutredningen anser att begränsningen att åtgärden måste vidtas på tomten bör utredas, bl.a. eftersom denna begränsning inte gäller i fråga om åtgärder som förebygger olägenheter för omgivningsbuller enligt punkt 5 i samma paragraf. Vi delar uppfattningen att frågan bör ses över.

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

Vi avstyrker Klimatanpassningsutredningens förslag om ett tillägg i 3 kap. 5 § PBL med innebörden att översiktsplanen ska redovisa kommunens syn på risken för skador på bebyggelse och byggnadsverk på grund av översvämning, ras, skred och erosion och hur dessa risker kan minska eller upphöra.

Utredarens förslag synes utgå från tanken att kravet på att bebyggelse m.m. ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till risken

för bl.a. översvämning och erosion endast är tillämpligt vid detaljpanelläggning enligt gällande rätt (betänkandet s. 126 och 128). Utredaren hänvisar bl.a. till en skrivning om vad som avses med planläggning i PBL-kommentaren till 2 kap. 4 § av Didón m.fl. Att kraven i 2 kap. 5 § PBL även är tillämpliga vid översiktsplanering följer av definitionen av planläggning 1 kap. 4 § samma lag. Anmärkningen i PBL-kommentaren är dock korrekt på så vis att redovisningen i en översiktsplan aldrig kan utgöra ett slutligt avgörande att ett visst område är lämpligt för bebyggelse. Som framhålls i kommentaren hänger detta bl.a. samman med att översiktsplanen endast har en vägledande funktion. Vi menar att detta även beror på att översiktsplanens skala sällan gör det möjligt att slutligt avgöra hur ett visst allmänt intresse ska hanteras i den efterföljande planeringen. Att inte heller enskilda intressen fullt ut kan bedömas i översiktsplaneringen har också betydelse.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses (3 kap. 4 § PBL). Här ingår även kommunens bedömning i fråga om hur hänsyn ska tas till risken för översvämning enligt 2 kap. 5 §. Att kravet på redovisning i översiktsplanen även omfattar miljö- och riskfaktorer framgick tidigare uttryckligen av dåvarande 4 kap. 1 § ÄPBL. Att hänvisningen till miljö- och riskfaktorer har tagits bort innebär enligt förarbetena inte att kommunens redovisningsskyldighet har minskat (prop. 2006/07:122 s. 68).

Vi menar att Klimatanpassningsutredningens förslag leder till att det uppstår en dubbelreglering i förhållande till vad som redan gäller enligt 3 kap. 4 § PBL. Vi anser även att det finns en risk att lyfta fram krav på redovisning av vissa miljö- och riskfaktorer, utan att samtidigt diskutera hur redovisningen av andra miljö- och riskfaktorer bör se ut i översiktsplanen. Inom vårt arbete i Översiktsplaneutredningen har vi uppmärksammat att det finns behov av att förändra kravet på vilka frågor som ska redovisas i en översiktsplan. Klimatanpassningsutredningens önskan att betona vissa frågor i planeringen riskerar att leda till en situation där krav införs utan tydliga avvägningar i förhållande till andra behov som översiktsplanen ska tillgodose.

Vi menar att det även finns vissa praktiska svårigheter med utredningsförslaget att översiktsplanen ska redovisa hur risken för skador på bebyggelse på grund av översvämning kan minska eller upphöra. Som framgår av 3 kap. 6 § ska översiktsplanen utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår. Innan det övergripande ansvaret för att åtgärda före-

kommande risker har lagts fast kan det vara svårt för kommunen att i översiktsplanen peka ut vilka åtgärder som bör vidtas, eftersom kommunen ska redovisa konsekvenserna av sådana åtgärder.

Av Översiktsplaneutredningens direktiv framgår att vi ska utreda hur översiktsplanens redovisning bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering (dir. 2017:6 s. 13). Uppdraget omfattar hur de allmänna intressena ska redovisas i översiktsplanen.

I vårt kommande betänkande om en utvecklad översiktsplanering avser vi att återkomma till frågan om hur kraven på översiktsplanens redovisning bör utformas i PBL. Vi avser då även behandla frågan om de risker som Klimatanpassningsutredningen uppmärksammar. Regeringen bör därför avvakta vårt kommande betänkande innan ändringar görs i 3 kap. PBL så att eventuella förändringar kan ske i ett sammanhang.

Därutöver bör uppmärksammas att innebörden av termen *bebyggelse* inte är så omfattande som anges i författningskommentaren till 3 kap. 5 §. Förarbetsuttalandena i ÄPBL-propositionen bör inte längre vara relevanta efter införandet av legaldefinitionen av bebyggelse som tillkom i samband med införandet av PBL 2011. Det inaktuella uttalandet riskerar att ge sken av att räckvidden av den föreslagna 3 kap. 5 § 7 PBL är större än vad som följer av legaldefinitionen av termen bebyggelse.

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

I avsnittet anför Klimatanpassningsutredningen att det inte är möjligt att lösa finansieringsfrågan för att klimatanpassa befintlig bebyggelse, bland annat för att det krävs kännedom om hur behoven fördelar sig mellan kommunerna. Utredaren bedömer att förslagen om en obligatorisk redovisning i översiktsplanen (avsnitt 7.3) medför att en sådan redovisning kommer att finnas tillgängligt år 2022.

Vi delar inte denna uppfattning. Översiktsplanering kommer sannolikt även i framtiden att vara en omfattande process. Att samtliga kommuner till år 2022 skulle ha hunnit utreda och införliva slutsatserna i sina översiktsplaner om vilka klimatanpassningsåtgärder som behövs, framstår enligt vår uppfattning som en alltför optimistisk bedömning. Däremot kan det tänkas

vara möjligt att till denna tidpunkt att ta fram ett underlag som visar vilka klimatanpassningsåtgärder som kan behövas i respektive kommun, förutsatt att tillräckliga anslag anvisas.

7.4.3 Utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur

Vi ser positivt på förslaget att ge Boverket rollen som nationellt samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse.

7.5 Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan

Vi avstyrker Klimatanpassningsutredningens förslag att en ansökan om bygglov inom detaljplanelagt område alltid ska få avslås efter att genomförandetiden löpt ut, om det finns en uppenbar risk för skador på grund av översvämning, ras, skred eller erosion (förslaget till ändring i 9 kap. 30 § PBL).

Förslaget kan visserligen sägas hantera situationen där en detaljplan inte är utformad med tillräcklig hänsyn till de kunskaper om risk för översvämning m.m. som finns i dag, men förslaget leder till andra problem och bör därför inte genomföras.

Vid detaljplaneläggningen görs en samlad och slutlig bedömning av om den planerade markanvändningen är lämplig i förhållande till flera allmänna intressen enligt 2 kap. Syftet med planen är att dessa frågor inte ska behöva prövas på nytt, utan att byggherren kan förlita sig på att dessa frågor är slutligt avgjorda genom planläggningen. Utredningens förslag innebär att denna ordning förändras när det gäller risken för översvämning, ras, skred eller erosion. Det leder till att byggherren inte längre kan förlita sig på att marken är användbar för det ändamål som planen anger.

Redan i dag kan kommunen vilandeförklara en ansökan om bygglov för en planenlig åtgärd (9 kap. 28 § PBL), t.ex. om åtgärden till följd av nya kunskaper framstår som olämplig från allmän synpunkt. Vi menar att det är bättre att ändra eller upphäva en detaljplan, om det står klart att den markanvändning som anges i planen är olämplig i förhållande till risken för översvämning, ras, sker eller erosion. Med utredningens förslag kommer detaljplanen att finnas kvar efter prövningen och även i framtiden ge sken av att marken är lämplig för bebyggelse, trots att byggnadsnämnden gjort bedömningen att så inte är fallet.

Vi menar att det utifrån ett PBL-perspektiv även framstår som olyckligt att skapa en särregel när det gäller översvämning, ras, skred och erosion. Alla risker bör lämpligen hanteras på ett likartat sätt, om den tillåtna markanvändningen visar sig vara olämplig. Den möjligheten finns redan genom 9 kap. 28 §.

Ordet ”får” ger vidare intryck av att byggnadsnämnden har ett fritt val (jfr hur ”får” används i 9 kap. 31 b och 31 c §§ PBL), vilket riskerar att ge upphov till godtycke vid hanteringen av enskilda fall. Utredningen har inte heller klargjort vad som avses med ”uppenbar risk”.

Klimatanpassningsutredningen har inte föreslagit några övergångsbestämmelser. Att kommunen skulle kunna vägra bygglov för en åtgärd som prövats lämplig några år tidigare skulle minska tilltron till PBL-systemet (i teorin redan efter fem år – den kortaste tillåtna genomförandetiden). Om regeringen avser att gå vidare med förslaget bör förslaget utformas så att befogenheten enbart omfattar detaljplaner som har vunnit laga kraft före ett visst datum.

I stället för att genomföra utredningens förslag anser vi att det är bättre att resurser avsätts för att inventera och ändra inaktuella detaljplaner. Därigenom undviks situationen att byggnadsnämnden vägrar bygglov när byggherren redan har haft kostnader för att ta fram ritningar m.m.

8.4 Ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten

Klimatanpassningsutredningen föreslår en ny bestämmelse i vattentjänstlagen, med innebörden att en fastighetsägare ska ta hand eller fördröja viss del på fastigheten om det ger väsentliga fördelar för vattentjänsten avlopp.

Redan i dag ger PBL möjlighet för kommunen att ställa krav på lokalt omhändertagande av dagvatten (4 kap. 16 § 1, jfr prop. 1985/86:1 s. 579). Vi anser att det är rimligt att motsvarande krav kan ställas enligt vattentjänstlagen, men att den föreslagna bestämmelsen är alltför långtgående. Det framgår inte tillräckligt tydligt vem som ska få väsentliga fördelar av att fastighetsägaren tar hand om eller fördröjer dagvattnet – från va-huvudmannens sida torde det alltid vara mest kostnadseffektivt att den enskilde löser dagvattenfrågan själv.

Vi menar att utgångspunkten bör vara att det måste vara skäligt att fastighetsägaren tar hand om eller fördröjer dagvattnet på den egna fastigheten,

för att kravet ska göras gällande. Det innebär bland annat att kravet att den enskilde ska omhänderta eller fördröja dagvattnet inte bör ställas om det förhindrar eller avsevärt försvårar pågående eller planerad markanvändning (för innebörden av dessa uttryck, se redogörelsen i inledningen av PBL-kommentaren till 14 kap. PBL av Didón m.fl.).

8.5.1 En vägledning för kommunerna

Översiktsplaneutredningen tillstyrker förslaget.

8.6 Reglering av markens genomsläpplighet

Klimatanpassningsutredningen föreslår att kommunen i en detaljplan ska få införa markklovplikt för förändring av markytans utformning. Vi uppfattar att förslaget syftar till att kommunen ska kunna säkerställa att mark inte hårdgörs utan en prövning från byggnadsnämndens sida, för att därigenom kunna säkerställa avrinnings- och grundvattenförhållanden m.m.

Utredningen gör gällande att kommunen i en detaljplan kan bestämma att markytan ska vara genomsläpplig med stöd av 4 kap. 10 § PBL (betänkandet s. 229). Den bestämmelsen anger att kommunen i en detaljplan får bestämma om vegetation och om *markytans utformning* och höjdläge. Vi menar att det inte är möjligt att med stöd av denna bestämmelse reglera markytans *utförande* på det sätt som utredningen hävdar – i stället är det 4 kap. 16 § 1 PBL som gör det möjligt att reglera att markytan ska vara genomsläpplig för vatten. Vår uppfattning bygger på att propositionen till ÄPBL anger att 4 kap. 10 § ger stöd för att meddela bestämmelser om exempelvis terrängbearbetning och massbalansering (prop. 1985/86:1 s. 538). Att markytan är genomsläpplig för vatten ansågs i propositionen i stället kunna regleras med stöd av dåvarande 5 kap. 7 § första stycket 4 (a. prop. s. 582). Den bestämmelsen motsvaras i dag av 4 kap. 16 § 1 PBL, som anger att kommunen i en detaljplan får bestämma bl.a. placering, utformning och *utförande* av tomter.

Vi menar att det föreslagna tillägget i 9 kap. 12 § – ”förändring av markytans utformning” – skulle kunna leda till att markklovplikt kan införas för andra åtgärder än dem som utredningen avser. I stället för att säkerställa att markytan görs genomsläpplig skulle regleringen med den föreslagna lydelsen i stället omfatta möjligheten att införa krav på marklov för terrängbearbetning och massbalansering m.m. Bestämmelsen behöver därför justeras om det avsedda syftet ska nås.

Stockholm den 20 september 2017

Inger Holmqvist

Inger Holmqvist
Särskild utredare

Johan Hjalmarsson

Johan Hjalmarsson
Huvudsekreterare