

Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
Klimatenheten
103 33 STOCKHOLM

Datum: 2017-09-29
Vår referens: 2017/1243/10.1
Er referens: M2017/01407/KI

m.registrator@regeringskansliet.se
kerstin.gronman@regeringskansliet.se

Yttrande över Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42 Vem har ansvaret?

SMHI har tagit del av rubricerade remisshandlingar och har följande synpunkter.

Sammanfattning

Brister i förslagen orsakade av utredningens avgränsningar

Utredningens uppdrag var mycket brett, vilket speglade klimatanpassningsfrågans övergripande natur. Utredaren valde att begränsa uppdraget till bebyggelse inom detaljplanerat område samt till översvämning, ras, skred och erosion. Därmed har ansvarsfrågan för klimatanpassning till stora delar inte hanterats. Ytterligare en begränsning är bristfällig hänsyn till uppströms-nedströmsproblematik vid risk för översvämningar.

Begränsningarna innebär att flera av förslagen i sin nuvarande utformning kan komma att bromsa det fortsatta arbetet med att klimatanpassa samhället samt leda till suboptimala eller direkt skadliga lösningar.

SMHI noterar att utredningen inte ansåg att tidsramen räckte till och att begränsning av uppdraget ansågs nödvändigt. SMHI anser att klimatanpassning bör utgå från en helhetssyn som bygger på adekvat riskanalys och där samtliga effekter ingår i detalj- och översiktsplanering och där även uppströms-nedströms-effekter vid översvänningsrisker inkluderas.

SMHI föreslår att man vid beslut om genomförande av förslagen noga utvärderar de risker som kan finnas med hänsyn till målet att uppnå en integrerad klimatanpassningsstrategi samt vilka modifieringar av förslagen som erfordras.

SMHI – Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, 601 76 NORRKÖPING

Besöksadress Folkborgsvägen 17 Tel 011-495 80 00 Fax 011-495 80 01

SMHI
Anton Tamms väg 1 4 tr
194 34 Upplands Väsby

SMHI
Sven Källfelts Gata 15
426 71 Västra Frölunda

SMHI
Hans Michelsensgatan 9
211 20 Malmö

SMHI
Universitetsallén 32
851 71 Sundsvall

Förslag om krav på analys i kommunernas översiktsplaner (ÖP)

SMHI tillstyrker förslaget att 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 ska framgå av översiktsplanen.

SMHI anser dock att den föreslagna analysen kopplad till ÖP inte går tillräckligt på djupet för att identifiera kostnader, vilket enligt utredaren är ett huvudsyfte med att inkludera analysen i ÖP. Utredarens förslag kommer inte att ge den prislapp för Sveriges klimatanpassning till år 2022 som utredaren menar krävs för att överväga och föreslå finansiering.

Begränsningen i kravet på analys, med avseende på vilka klimateffekter som ska vara i fokus för analysen, kan leda till att kommunernas klimatanpassningsarbete fragmenteras. SMHI anser att förslaget om att inkludera en klimatanpassningsanalys i ÖP bör innefatta hela kommunens behov av klimatanpassning. Kartläggning av effekter och förslag på lösningar måste tydligt ta hänsyn till vattnets rörelser genom landskapet och över administrativa gränser.

Enligt förslaget ska varje kommun i genomsnitt erhålla 500 000 kr för analysen. SMHI noterar att kommunerna har kommit olika långt i sina analyser. Vissa kommuner har redan analyser på plats och skulle istället behöva finansiering för åtgärder eller för att anställa en klimatanpassningssamordnare. SMHI föreslår att de kommuner som kan redovisa underlag ska kunna ansöka om att använda de statliga medlen som startbidrag till en klimatanpassningssamordnare med uppgift att driva och samordnar kommunens klimatanpassningsarbete.

På sidan 338 föreslås att analysen ska inkludera den befintliga bebyggelsen, vilket är bra då det är här de största problemen finns. Att befintlig miljö ska inkluderas är dock inte tydligt från författningsförslaget (PBL, 3 kap §5 förslag på ny punkt 7). PBL är inte ett kraftfullt verktyg för att hantera befintlig bebyggelse. Verksamheter i de befintliga byggnaderna påverkas först vid planer på förändringar av bebyggelsen.

Förslag kring myndighetsstruktur

SMHI delar utredarens syn att Nationellet kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI samt myndighetsnätverket för klimatanpassning som koordineras av SMHI, fungerar bra och ska fortsätta att verka för att bland annat säkerställa synergier, samt uppmärksamma och om möjligt undvika konflikter mellan sektorer.

SMHI tillstyrker förslaget att Boverket får i uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för bebyggelse och byggnadsverk. SMHI är positiv till förslaget om ändring av Boverkets instruktion, så att den inte begränsas enbart till översvämning, ras, skred och erosion. Den föreslagna tillsynsvägledningen bör innefatta samtliga klimateffekter.

SMHI anser att det tydligare bör framgå att samordningen inte enbart kan bygga på befintligt material från Boverket, SGI, SMHI, MSB och andra myndigheter. Insatser krävs för att såväl integrera material från olika håll som att ta fram nytt material.

SMHI föreslår att kommuner och berörda myndigheter tar fram en kravspecifikation på vilket nytt material som krävs, samt hur information från olika håll ska integreras. Hur denna samordning och kravställning gentemot andra myndigheter ska ske och hur andra myndigheters utökade krav på att tillhandahålla underlag ska finansieras måste förtydligas.

SMHI noterar utredarens bedömning att det är ett problem att det arbete som SMHI bedriver med klimatscenarier delvis är forskningsinriktat och inte alltid enkelt att använda för kommunerna. Utredaren saknar konkreta rekommendationer från SMHI till kommunerna kring vilka siffror de ska använda. SMHIs klimatmodellering står på en solid vetenskaplig grund. SMHI har dessutom uppdraget att stödja länsstyrelserna med klimatinformation, ett arbete som utförs i tät dialog med länsstyrelserna. SMHI har dock inte regeringens uppdrag att peka på specifika värden eller årtal som kommunerna ska utgå från.

SMHI ifrågasätter om utpekande av fasta värden på framtida klimatförändringar, i utredningen benämnt som "ett fastställt klimatscenario" skulle gagna klimatanpassningsarbetet. Detsamma gäller utpekandet av ett årtal för klimatscenarierna till vilket kommunerna ska förhålla sig.

SMHI instämmer i att det är orimligt att varje enskild kommun själva måste ansvara för ställningstagande om vilka risknivåer man anpassar sig till. Ett årtal och en fast siffra på storlek på framtida förändring bidrar dock inte till en samhällsekonomiskt försvarbar klimatanpassning. Den typen av riktlinjer för klimatanpassning riskerar snarare att låsa fast samhället i lösningar som senare kan visa sig vara otillräckliga eller överdimensionerade för framtida klimat.

Orimligheten med att i riktlinjer utgå ifrån "ett scenario, en tidpunkt" kan illustreras med att två graders uppvärmning nås vid olika tidpunkt exempelvis beroende på val av scenario, dvs. antaganden om hur arbetet med utsläppsminskningar fortskrider. Hur viktigt är det för planeringen om två graders uppvärmning nås 2040 eller runt 2060?

SMHI föreslår istället att nationella riktlinjer för riskanalys tas fram, där hänsyn tas till såväl dagens, som till framtida klimat, med tidsperspektiv som är relevanta för de beslut som ska fattas. Såväl sannolikhet att det som analyseras kommer att påverkas av klimatförändringar, som skadan om de inträffar, ska vägas in. En riskanalys ska ge ett stöd till såväl vad som behöver göras redan nu, som för planering så att problem inte uppstår längre fram. En riskanalys bör balansera försiktighetsprinciper med samhällsekonomiska värderingar.

Förslag kring möjlighet att avslå ansökan om bygglov

SMHI tillstyrker förslaget kring möjligheten att avslå ansökan om bygglov på riskfylld mark om området omfattas av en gällande detaljplan.

SMHI föreslår att en lagändring även inkluderar möjliga följd effekter av byggande för omkringliggande fastigheter.

Förslag kring möjlighet att ställa krav på fastighetsägarna om hantering av dagvatten

SMHI tillstyrker förslaget om möjligheter att ställa krav på fastighetsägare när det gäller hantering av dagvatten på fastigheten.

SMHI anser dock att förslaget måste utgå från att det är kommunen som har det övergripande ansvaret och att lösningar kräver ett samlat avrinningsområdesfokus. Ingen annan än kommunen kan planlägga skydd och det mest optimala är ofta att göra åtgärder på kommunens mark. De bästa lösningarna är inte alltid individuella utan kan istället kräva gemensamhetsanläggningar. Det bör beaktas att en nedströms belägen fastighet inte kan ansvara för att ta hand om dagvatten som tillförts från uppströms belägna fastigheter (kaskadeffekter). Troligen är det enklare att ställa krav på vad fastighetsägare måste göra, än på hur mycket vatten de ska hantera själva. Ekonomiska incitament kopplade till VA-taxan kan vara ett komplement till krav.

Förslag om kunskapsvägledning kring förbättrad dagvattenhantering för kommunerna

SMHI tillstyrker förslaget men vill uppmärksamma att det redan finns en vägledning för kommunal VA-planering från Havs- och vattenmyndigheten som Boverket bör förhålla sig till.

SMHI vill även understryka att vägledningen bör vara tvärssektoriell eftersom flera verksamheter i kommunen påverkas av dagvattenhanteringen. Frågan bör inte begränsas till att skydda bebyggd miljö från översvämningar.

Förslag kring möjlighet till markklov vid förändring av markytans utformning

SMHI tillstyrker förslaget.

Förslag relaterade till en nationell strategi

SMHI delar utredarens syn på behovet av en nationell strategi, men utgår från att det inte är rimligt att anta att den nationella strategi som nu är under framtagande, kommer att kunna lösa de frågor som utredaren förväntar att en nationell strategi ska hantera.

Det fortsatta arbetet mot en sammanhållen klimatanpassningspolitik i Sverige kan inte enbart bygga på fortsatta separata utredningar inom det som utredaren benämner ”övriga fem systemområden (kommunikation, tekniska försörjningssystem, areella näringar, turism)”. Hela samhället påverkas av ett förändrat klimat, vilket kräver en sammanhållen analys som inte begränsas av systemindelning.

SMHI har i rapporten ”Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat” föreslagit att en rådgivande nationell expertkommitté för klimatanpassning tillsätts samt att kommitténs arbete koordineras av SMHI. SMHI vidhåller detta förslag och föreslår att kommittén ansvarar för att ta fram underlag till kommande uppdateringar av den nationella strategin och dess åtgärdsplan.

Generaldirektör Rolf Brennerfelt har beslutat i detta ärende som beretts av Lotta Andersson med medverkan av Anna Jonsson, Magnus Rödin och Åsa Sjöström. Avdelningschef Bodil Aarhus Andrae har deltagit vid den slutliga handläggningen.



Rolf Brennerfelt
Generaldirektör