



Datum
2017-09-29

Diarie nr
5.0-1706-0398

Ert datum
2017-06-07

Er beteckning
M2017/01407/KI

Vår referens
Kerstin Konitzer

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar

Betänkande av Klimatanpassningsutredningen – Vem har ansvaret?

Statens geotekniska institut (SGI) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42 Vem har ansvaret? Ansvaret för klimatanpassning berör många sektorer och insatser för en klimatanpassad utveckling är ett ansvar för alla politikområden. SGI lämnar därför både generella synpunkter på utredningens förslag och mer specifika synpunkter på vissa delar som berör SGI:s verksamhetsområde.

SGI är en förvaltningsmyndighet och ett forskningsinstitut med övergripande ansvar för geotekniska och miljögeotekniska frågor. Myndigheten ska vara pådrivande i frågor som syftar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling inom det geotekniska området. SGI ska bidra till en effektivare plan- och byggprocess samt minska risken för ras, skred och stranderosion.

SGI:s verksamhetsområden innefattar bland annat fysisk planering och klimatanpassning, grundläggning och förstärkning, samt förorenings-spridning i jord, berg och vatten. Vi har särskilda myndighetsuppgifter när det gäller geotekniska säkerhetsfrågor som rör ras, skred och stranderosion, och vi har ansvar för forskning och kunskapsutveckling inom sanering av förorenade områden.

SGI arbetar bland annat med expertstöd, utbildning och kunskapsförmedling till kommuner samt nationella och regionala myndigheter. SGI utför även skred- och erosionsriskartering, metodutveckling samt nyttiggörande av erhållna resultat inom ramen för anslag 1:10 Klimatanpassning.

Synpunkter

Ansvarsfrågan viktig

SGI välkomnar klimatanpassningsutredningen och delar utredningens uppfattning att gällande fördelning av ansvar mellan stat, kommun och fastighetsägare för att klimatanpassa ny och befintlig bebyggelse är orimlig eftersom fastighetsägare kan drabbas hårt. Eftersom det inte är möjligt att övergripande förändra ansvarsfördelningen anser SGI att det är bra att utredningen har avgränsat sina förslag till att underlätta klimatanpassningen, minska riskerna för skador och även i viss mån förändra ansvarsfördelningen. SGI delar utredningens bedömning att även finansieringsfrågan behöver klargöras innan mer genomgripande förändringar av ansvarsfördelningen föreslås.

SGI noterar att utredningen tydliggör att risken för olyckor enligt PBL innefattar ras och skred. SGI ställer sig mycket positiv till det tydliggörandet.

SGI anser det viktigt, i likhet med utredningen, att ansvarsfrågan fortsätter utredas – utredningen behandlar många svåra frågor och de förslag som lagts bidrar till att en process för att fler åtgärder för klimatanpassning ska kunna genomföras. Samhällsplanering och samhällsbyggande står inför stora utmaningar med anledning av klimatförändringens effekter och dess konsekvenser. Förutsättningarna för

t ex bebyggelse i kustnära eller skredriskbenägna områden kan komma att ändras avsevärt under kommande årtionden med anledning av klimatförändringens effekter. Det är därför av central betydelse att ansvarsfördelningen anpassas så att åtgärder kan genomföras för att möta nya förutsättningar och samhällsbehov sett över tiden.

Minska risken för skador

SGI tillstyrker utredningens förslag att kommuners 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. SGI ser positivt på att det enligt utredningens förslag förtydligas i PBL i form av en bestämmelse i 3 kapitlet 5 §.

SGI bedömer i likhet med utredningen att det behöver införas ett uttryckligt krav mot kommunerna att analysera riskerna och att de i en strategi beskriver hur skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion kan minskas eller förhindras – både för befintlig och för ny bebyggelse samt andra byggnadsverk. Det är viktigt att det av kravet tydligt framgår att riskerna ska hanteras i ett föränderligt klimat och att de måste värderas utifrån livslängden hos bebyggelse, anläggningar etc.

Utredningen föreslår att analysen i dess helhet ska finansieras genom statsbidrag. SGI anser det nödvändigt att resurser säkerställs enligt utredningens förslag för att möjliggöra för kommuner att arbeta in riskerna för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion i översiktsplanen.

Utredningen anser att lämplighetsbedömning av mark för olika planläggningsändamål inte ska skjutas upp till detaljplaneskedet. SGI vill belysa att det är nödvändigt att klargöra vad som avses med just lämplighetsbedömning i det här fallet. SGI bedömer att de detaljerade undersökningar och utredningar av markens lämplighet som idag görs inför detaljplaneskedet, inte är realistiska att genomföra i samband med en översiktsplan baserat på kostnadsbilden för den typen av undersökningar. Däremot är det viktigt att översiktligt redovisa geologiska och geotekniska förhållanden samt eventuella risker, som underlag för strategiska val av markanvändning. Särskilt behöver det framgå i vilken utsträckning förhållandena är styrande för markanvändningen, det vill säga belysa områden där markens stabilitet kan orsaka svårigheter vid detaljplanläggning.

En förutsättning för att kommunerna ska kunna upprätta ändamålsenliga strategier för att minimera eller förhindra skador är ett nationellt beslut om gemensam klassificering av risker. Genom ställningstaganden om exempelvis acceptabla risknivåer och säkerhetsmarginaler blir det klarare vad kommunerna har att förhålla sig till vid planering av mark. SGI tillstyrker utredningens förslag att Boverket får i uppdrag att samla kunskap och utarbeta en nationell vägledning för klassificering av risker så att kommunerna lättare får del av den kunskap avseende risker om klimateffekter som finns.

SGI anser dock att syftet med vägledningen måste förtydligas, eftersom det redan finns flera vägledningar och verktyg framtagna, eller håller på att tas fram, i syfte att minska riskerna för ras, skred och erosion. Ett exempel är den vägledning med tillhörande kartvisningstjänst som finns framtagen och som uppdateras årligen inom ramen för SGI:s fortsatta samordnings- och harmoniseringsarbete tillsammans med flera andra myndigheter. Andra exempel är de verktyg som Boverket påbörjade arbetet med under 2016 och som färdigställdes under 2017.

SGI vill också poängtera att särskilda ansvar hos expertmyndigheter inom olika sektorer ska vara utgångspunkten för klimatanpassningsarbetet i Sverige. När det gäller risknivåer för t ex ras, skred och erosion ska dessa tas fram av SGI i egenskap av expertmyndighet men risknivåerna kan sedan sättas in i ett sammanhang i en vägledning med andra risker i den vägledning som Boverket föreslås få i uppdrag att upprätta.

I dag saknar kommunerna lagstöd för att avslå en ansökan om bygglov på riskfylld mark om området omfattas av en gällande detaljplan. Det som brister i lagstiftningen är att den bortser från att riskerna kan ha ökat väsentligt sedan detaljplanen upprättades.

Utredningen anser det nödvändigt att det införs någon form av begränsning för bygglov på riskfylld mark. SGI tillstyrker utredningens förslag att det i PBL 9 kap. 30 § införs ett undantag 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.

Säkerställ resurser för ny myndighetsstruktur

Utredningen anser att myndighetsstrukturen för klimatanpassning av bebyggelse är ineffektiv och att kunskap hos nationella myndigheter som t ex SGI inte kommer kommunerna till dels. Länsstyrelserna föreslås därför att med stöd av Boverkets tillsynsvägledning stödja kommunerna i deras planering och regionalt samordna klimatanpassningen. Länsstyrelserna ska även ge planunderstöd till kommunerna genom att kostnadsfritt tillhandahålla relevant underlag. SGI anser att det behöver klargöras vilket underlag länsstyrelserna kostnadsfritt ska tillhandahålla. För flera underlag krävs i ledet innan att t ex nationella expertmyndigheter tagit fram relevanta underlag som ska distribueras till länsstyrelserna.

Utredningen föreslår att Boverket – med bistånd av SMHI, SGI, MSB och länsstyrelserna – får ett utökat uppdrag att vara samordnande myndighet för klimatanpassning i förhållande till bebyggelse och byggnadsverk. För att myndighetsstrukturen ska bli mer effektiv och rätt underlag komma kommunerna till godo krävs en utökad dialog om prioriterade underlag som behöver tas fram så att förväntningarna är realistiska samt att nödvändiga resurser säkerställs i hela samarbetskedjan. SGI anser också att expertmyndigheterna fortsatt behöver ha en direkt kontakt med kommuner och övriga delar av samhället där kunskaper behövs. SGI:s uppfattning är att varje myndighet ska bidra i klimatanpassningsarbetet utifrån sitt kompetensområde och sitt uppdrag. Därför bedömer SGI det också naturligt och riktigt att Boverkets arbete med klimatanpassning av bebyggelse stärks utifrån det uppdrag myndigheten har idag.

SGI vill dock belysa att det kan föreligga risk att problem uppstår om särskilda krav på samordning ska gälla för ras, skred och erosion rörande bebyggelse, medan andra verksamheter kopplade till t ex infrastruktur, hanteras och samordnas direkt av olika myndigheter.

Stärk kopplingen mellan dagvattenhantering och samhällsplanering

Utredningen anser att dagvattenhanteringen behöver förändras genom att dagvattenfrågan bättre införlivas i markplaneringen vilket SGI tycker är bra. Genom utredningens förslag på krav om analys i översiktsplanen kommer kommunerna vara skyldiga att analysera riskerna för bland annat nederbördsrelaterade översvämningar och ange en strategi för åtgärder. Markens förmåga till infiltration av dagvatten är central för att undvika översvämning med möjliga påföljande skador och behöver hanteras som en samhällsplaneringsfråga.

Att analysera och planera för olika markbyggnadsåtgärder för att förbättra markens genomsläpplighet i ett föränderligt klimat är nödvändigt. SGI tillstyrker utredningens förslag att hårdgörning av mark ska kunna bli marklovspliktig och ställer sig därmed bakom utredningens förslag att det i 9 kapitlet 12 § PBL läggs till en skrivelse om att markklov krävs för förändring av markytans utformning inom ett område med detaljplan, om kommunen har bestämt det i planen.

En väl fungerande markmiljö är en förutsättning för ett hållbart markbyggande och dessutom för mångfalden av ekosystemtjänster och en god bebyggelsemiljö. SGI utvecklar just nu verktyget Eko-geokalkyl som möjliggör en integrerad analys av ekosystemtjänster som markens förmåga till infiltration av dagvatten samt kostnader för markbyggnadsåtgärder för att förbättra markens genomsläpplighet



Datum
2017-09-29

Diariernr
5.0-1706-0398

av vatten. Verktuget ska underlätta kommuners planering av dagvattenhantering genom att visualisera möjligheterna med ekosystemtjänster utifrån olika markförhållanden vid exploatering.

Nationell strategi för klimatanpassning behövs

Sverige har valt en modell som innebär att ansvaret för klimatanpassningsarbetet ligger på många olika aktörer. SGI menar att det finns stora fördelar med det arbetssättet men att det också ställer stora krav på styrning, samordning och uppföljning. Den nationella strategi för klimatanpassning som regeringen aviserat ska tas fram behövs. Enligt regeringen är syftet med den nationella strategin att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av arbetet.

Det finns idag relativt omfattande underlag som en nationell strategi kan utgå ifrån som t ex Kontrollstation 2015 och olika myndigheters handlingsplaner. I likhet med utredningen anser SGI att det vore värdefullt om experter bestående av representanter från regeringskansliet, kommunerna, näringslivet, organisationer och berörda myndigheter blev involverade i arbetet med att ta fram ett förslag till en nationell strategi och hur den fortsatta nationella samordningen ska utvecklas. En nationell strategi för klimatanpassning i Sverige har efterfrågats sedan flera år tillbaka och SGI bedömer att en gemensam dialog om utformning och innehåll starkt kommer bidra till en framgångsrik implementering och efterlevnad av strategin.

Beslut

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Åsa-Britt Karlsson efter föredragning av avdelningschef HannaSofie Pedersen och klimatstrateg Kerstin Konitzer som också handlagt ärendet.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Åsa-Britt Karlsson

Kerstin Konitzer