

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

## Yttrande

Stockholm 2017-09-28

# Vem har ansvaret? Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42)

Svensk Försäkring ställer sig i huvuddrag bakom Klimatanpassningsutredningens slutsatser och förslag, även om det i vissa delar skulle ha kunnat vara tydligare. Det är utifrån utredningens förutsättningar med den korta tidsrymd som stod tillbuds och med de begränsade resurserna som stått till förfogande vår mening att utredningens förslag kommer att flytta fram positionerna för att bättre anpassa Sverige för de kommande klimatförändringarna. Vi kan dock konstatera att många frågor återstår att lösa då utredningens uppdrag har starkt snävats in.

## Ansvar för klimatanpassning

I utredningens uppdrag låg att analysera vem som bär ansvaret för klimatanpassning. Utredningen konstaterar att staten i princip inte bär något ansvar för klimatanpassning medan kommunerna enligt Plan- och bygglagen (PBL) endast har ansvar för tillkommande bebyggelse. Ansvaret för befintlig bebyggelse ligger således på den enskilde fastighetsägaren (varför riskerna bärs av fastighetsägarens försäkringsgivare).

Det innebär att det inte föreligger något myndighetsansvar för den befintliga bebyggelsen, (utöver de fastigheter som ägs av myndigheterna själva). En fastighetsägare har endast rådighet att vidta åtgärder på egen mark. Det begränsar möjligheten att effektivt vidta klimatanpassningsåtgärder. Många gånger behöver åtgärder vidtas på annans mark eller på flera fastigheter för att åstadkomma ett gott förebyggande resultat. Inte sällan rör det sig om behov av att vidta åtgärder på allmän mark.

Mot denna bakgrund hade det varit önskvärt att utredningen gått längre och lämnat förslag på hur befintlig bebyggelse ska kunna inrymmas i klimatanpassningsarbetet. Vi menar att det vore naturligt om kommunerna pekades ut som ansvarig för att skydda kommuninvånarens befintliga fastigheter för framtida klimathot.

## Utvidgning av översiktsplanen i PBL

Det kommuner främst behöver göra är att genomföra en riskinventering av klimathoten och utforma en klimatanpassningsplan för de riskutsatta områdena. En sådan riskinventering måste omfatta såväl nybebyggelse som befintlig bebyggelse. Dessutom bör kommunernas klimatanpassningsplaner omfatta befintlig bebyggelse även om kommunen formellt inte har något ansvar för dessa fastigheter.

Ett antal kommuner med kunskap och engagemang i klimatfrågan har redan genomfört en sådan kartläggning, vilket visas av Svensk Försäkrings och IVL Svenska Miljöinstitutets årliga rapport som rankar av kommunernas strategiska klimatanpassningsarbete (se länk:

[http://www.svenskforsakring.se/globalassets/rapporter/klimat/klimatanpassning-2017\\_kortrapport\\_170607.pdf](http://www.svenskforsakring.se/globalassets/rapporter/klimat/klimatanpassning-2017_kortrapport_170607.pdf)).

Samtidigt visar rapporten att flertalet kommuner inte har genomfört en sådan inventering.

Utredningen föreslår att PBL:s regler om översiktsplan ska utvidgas och även omfatta riksinventering och klimatanpassningsplan. Vi är dock tveksamma om en översiktsplan är tillräckligt detaljerad för att kunna ligga till grund för fortsatt arbete. I denna inventering finns skäl att tydliggöra vilka fastigheter som ligger i farozonen för skada och vilka möjligheter det finns att åtgärda riskerna. Detta bör tydligt framgå av en kommande lagstiftning.

## Finansiering av klimatanpassning

I utredningens uppdrag låg att analysera vem som bär ansvaret för klimatanpassning samt att ge förslag på hur detta ska finansieras. Det senare har varit en omöjlig uppgift då samhället i stort inte vet vilka risker som finns, vilka anpassningsåtgärder som behövs och kostnaderna för att åtgärda detta. Detta har sin grund i att alltför få riskanalyser och klimatanpassningsplaner är genomförda på lokal nivå. Hade så skett skulle utredningen kunna ha diskuterat även finansieringsfrågan.

Som ovan nämnts om den kartläggning som Svensk Försäkring genomfört i samarbete med IVL Svenska Miljöinstitutet av kommunernas strategiska arbete med klimatanpassning, så framgår tydligt att många kommuner ännu inte kommit särskilt långt i sina analyser av vilka problem de kan få till följd av klimatförändringarna.

Det är mot denna bakgrund viktigt att kommunerna snarast får i uppdrag att analysera de klimatrisker de står inför. Detta innebär att riskerna för naturskador för såväl befintlig bebyggelse som planerad bebyggelse ska kartläggas i ett längre perspektiv. När detta har skett kan kommunerna se vilka åtgärder som behöver vidtas för att skydda befintlig bebyggelse och var ny bebyggelse kan placeras. Först därefter kan kostnadsberäkningar ske som underlag för beslut om finansiering.

Sannolikt är många av de åtgärder som behöver vidtas av sådant slag att det kan ingå i kommunens sedvanliga underhållsarbete och därvid också finansieras av kommunen i samband med att sådana åtgärder vidtas. Det finns fortfarande god tid

till att vidta åtgärder mot de framtida klimathoten. Men uppkommer mer extraordinära kostnader – som drabbar enskilda kommuner på ett orimligt sätt – finns det enligt vår mening skäl att överväga annan finansiering. I betänkandet föreslås att en ny utredning tillsätts med uppdrag att ta fram finansieringslösningar för sådana extraordinära kostnader när kommunerna kommit längre i sitt arbete med att kartlägga och analysera risker och anpassningsåtgärder. Det är först då staten kan överblicka de samlade kostnadskonsekvenserna. Vi delar utredningens förslag i denna del. Däremot bör självfallet mer akuta problem åtgärdas snarast.

### **Myndighetsstruktur**

Det har från såväl Svensk Försäkring som i SMHIs rapport *Kontrollstation 2015* efterlysts ett tydligare utpekande av ansvarigt departement och myndighet för klimatanpassningsarbetet. Utredningen föreslår nu att Boverket ska få en samordnande roll av klimatanpassningsarbetet. Detta kan förefalla logiskt eftersom Boverket är den myndighet som har att tillämpa plan- och bygglagen. Svensk Försäkring ställer sig emellertid tveksam till att detta förslag. Skälen till detta är följande:

- Problemen kommer att kvarstå så länge inte ett enskilt departement har pekats ut att ansvara för klimatanpassningsarbetet i Sverige. För närvarande är det främst Miljö- och energidepartementet som engagerar sig i klimatanpassningsfrågor. Boverket lyder dock under Näringsdepartementet, vilket hittills inte har tagit en aktiv roll i arbetet för att minska klimatriskerna. Snarare har Näringsdepartementet – genom förenkling av plan- och byggprocessen samt önskemål om förtätning av byggnation – bidragit till att öka riskerna för skador på byggnader till följd av klimatförändringarna.
- Boverket har hittills endast visat svagt intresse för klimatanpassningsfrågan och för att ta på sig rollen som samordnare.
- Boverket har sedan mitten på 90-talet inte fokuserat på ekonomisk skada, utan huvudsakligen på risker utifrån ett liv- och hälsoperspektiv. Detta är nog så viktigt, men om det förväntas att alla byggnader framöver ska kunna erhålla ett fullgott försäkringsskydd för klimatrelaterade skador så måste även de ekonomiska värdena ligga till grund för vägledning och klimatanpassning.
- Just den svaga föreskriftsrätten – att endast ge vägledning och inte föreskriva – talar vidare emot att Boverket är lämpat för denna roll. Det krävs tydlighet i vad som får och inte får göras avseende nybyggnation.
- Boverkets roll att övervaka PBL hänför sig till nybyggnation. Därmed saknas kunskap om hur befintliga byggnader ska hanteras.



Mot denna bakgrund menar vi att först måste regeringen peka ut ansvarigt departement för klimatanpassningsfrågan. Därefter kan myndighet - som ligger under det ansvariga departementet - utses till att bli ansvarig myndighet för klimatanpassningssamordningen. I annat fall kommer nuvarande oklarheter i ansvarsfördelning och beslutsgångar att kvarstå.

### **Möjlighet att avslå bygglov**

Möjligheten att kunna avslå ett gammalt bygglov för en äldre detaljplan mot bakgrund av ändrade förhållanden till följd av klimatförändringarna och dess risker är ett viktigt förslag. Alternativet skulle vara att varje kommun som får ändrade förhållanden på grund av klimatförändringarna ska tvingas skriva om sin detaljplan. Detta är inte resursmässigt försvarbart.

De invändningar som sannolikt uppkommer om att enskilda fastighetsägare drabbas ekonomiskt av denna inskränkning bör bortses ifrån. Inte minst mot bakgrund av att en ändrad detaljplan skulle givit samma resultat, samt att fastighetsägaren har haft tid på sig att bebygga fastigheten under en längre tid men underlåtit att göra detta. En byggnation på olämplig mark kommer att skapa en rad problem i framtiden för såväl ägaren till fastigheten som för kommunen. Det är inte heller säkert att dessa fastigheter i framtiden kan räkna med att kunna erhålla en försäkring för dessa risker.

Genom införande av denna regel bör även kommunens ansvar för beviljande av bygglov på ett ur klimat- och skadeperspektiv olämplig mark börja räknas ifrån den dag att bygglovet beviljas i kommun. Med tanke på att följderna av ett felaktigt beviljat bygglov kan upptäckas långt efter beslutet fattas, menar vi att preskriptionstiden för ett ur klimat- och skadeperspektiv felaktigt bygglov bör förlängas till 30 år. Syftet är att få robusta och långsiktiga beslut i kommun som inte leder till skador och med det onödiga utsläpp och materialförstörelse som resultat.

### **Ansvarsfördelning avseende dagvatten**

Under många år har det ansetts vara VA-kollektivet som ska ha ansvar för att hantera dagvatten från nederbörd. Under senare år har vi kunnat konstatera att de kraftiga skyfall – som blir allt vanligare i ett förändrat klimat – översvämmar såväl VA-nätet som gatumark med påföljande skador på bland annat fastigheter. Försäkringsbolagen uppskattar att översvämningsskador till bortåt 70-80 procent härrör från att vatten tränger in i fastigheter och källare via VA-nätet. Det kan konstateras att VA-anläggningarna inte är skickade att ta emot dagvatten från skyfall.

Vi delar utredningens slutsatser att dagvatten till stor del – och särskilt från skyfall – måste hanteras yttledes. Detta kräver för många kommuner en förändrad strategi och ett ökat samarbete mellan olika aktörer inom kommunen. Varje kommun bör således agera för att samrådsförfarande ska ske med berörda enheter inom kommunen vid planering för skyfall.

### **Ställa krav på fastighetsägare att ta hand om dagvatten själva på fastigheten**

På motsvarande sätt som kommunen måste planera för omhändertagande av dagvatten måste fastighetsägarna medverka till att ta hand om sitt eget dagvatten. Mot den bakgrunden är förslaget om att kunna ålägga fastighetsägare att fördröja, magasinera eller filtrera dagvatten på egen mark viktigt.

Men även ur miljösynpunkt är det av godo att regnvatten infiltreras i mark för att på sikt fylla på grundvattennivån istället för att belasta reningsverkens kapacitet (med risk för behov av breddning).

### **Marklov för förändrad markyta**

Av motsvarande skäl som ovan finns starka skäl till att kommunen har möjlighet att begränsa en fastighets hårdgörande av mark, vilket förhindrar infiltration och fördröjning av dagvatten. Ett hårdgörande av markytan flyttar dagvattenproblemet antingen till grannfastigheter eller till VA-nätet. Vi tillstyrker utredningens förslag.

### **Boverket ge vägledning**

Utredningen föreslår att Boverket ska utforma en vägledning för kommunernas dagvattenhantering. En sådan vägledning förutsätter att en rad olika tillvägagångssätt tas i beaktande. Varje plats har sin egen utmaning avseende hantering av dagvatten. Det krävs således olika lösningar för olika platser. Det innebär att många olika aktörer bör involveras i framtagandet av vägledningen.

Emellertid är Boverket här beroende av klara direktiv från regeringen om vilka nivåer som ska beaktas i planeringen av att skydda fastighetsägare. Det kan gälla följande:

- vilka skyfallsmängder som ska beaktas,
- vilka havsnivåhöjningar som ska beaktas,
- vilken tidsrymd som ska beaktas,
- vilken lägsta nivå för golv i förhållande till höjd på vattendrag,
- ska geografiska skillnader beaktas,
- ska olika konstruktioner på t ex fastigheten beaktas, och
- vilken roll ska andra skyddsåtgärder ha för vägledningen för dagvattenhantering.

Det behövs ett klagörande i dessa frågor för att berörda aktörer ska kunna veta vilka krav som ställs och vilka risker som förväntas i framtiden. Det är viktigt att besked lämnas i dessa delar relativt snart för att möjliggöra för kommunerna att genomföra sina riskanalyser och klimatanpassningsplaner. I dagsläget väljer varje

kommun ett eget framtida riskscenario. Från försäkringsbranschens sida ser vi att detta kan skapa problem med försäkringar för naturskador i framtiden.

Vi menar att utgångspunkten för att fastställa nivåer bör vara vilka förändringar som kan uppstå under byggnadens/infrastrukturens hela förväntade livslängd.

Svensk Försäkring



Johan Lundström



Mats Galvenius