

Kommunförvaltningen

Tjänsteskrivelse

Dnr: Ks 2017/436.700

Anna Möller
Samhällsbyggnadschef

Remiss över "Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?"

Bakgrund

Vellinge är en av 29 kommuner som fått möjlighet att yttra sig över klimatanpassningsutredningens betänkande "SOU 2017:42: Vem har ansvaret?" tillsammans med myndigheter, länsstyrelser, föreningar m.fl. Huvuduppdraget för utredningen har varit att klarlägga ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och andra för all mark och alla klimateffekter.

Eftersom uppdraget är extremt brett har betänkandet avgränsats till det område som berör bebyggelse och byggnader avseende översvämning, ras, skred och erosion. Ämnet är mycket relevant för kommunen som arbetar med dessa frågor dagligen. Betänkandet berör flera avdelningar och tjänstemän med kompetensområden inom miljö, bygg, plan och VA har hjälpts åt med detta remissvar.

Utredningens huvuddrag

Tidsperspektivet

Utredningen konstaterar att det idag är oklart vilket tidsperspektiv kommunerna ska arbeta efter när det gäller risker av den här typen och hur skaderisken ska bedömas. Det har hittills saknats praxis eller tillräckliga riktlinjer från länsstyrelserna.

Kommunens juridiska ansvar för ny bebyggelse är kopplat till detaljplanen och den relevanta myndighetsutövningen som kan ge ett skadeståndsansvar, sker när planen antas. Skadeståndsansvaret preskriberas 10 år efter det att planen antagits. Därtill kommer att nybyggnation sker i områden med äldre detaljplaner, vilket innebär att skadeståndsansvaret för planen redan på förhand är preskriberad.

Utredningen konstaterar att det krävs politiska beslut på nationell nivå om att klargöra tidsperspektivet för bebyggelse, dvs. till vilket årtal anpassning bör ske. Detta gäller också vilket klimatscenario det är rimligt att utgå ifrån och hur ofta detta scenario ska omprövas. Det krävs även politiska beslut om vilka risker som kan och ska accepteras och dessa beslut måste fattas av regering/riksdag.

POST 235 81 Vellinge
BESÖK Norrevångsgatan 3
TELEFON 040-42 50 00
FAX 040-42 51 49
E-POST vellinge.kommun@vellinge.se
WEBB Vellinge.se

BANKGIRO 5896-1467
ORG. NR 212000-1033

Befintlig bebyggelse

Den befintliga bebyggelsen utgör den absoluta merparten av bebyggelsen och här finns inget juridiskt ansvar för kommunen att klimatanpassa den befintliga bebyggelsen enligt Plan- och bygglagen (PBL). Detta innebär att fastighetsägaren får bära ett stort ansvar för konsekvenserna av en översvämning eller liknande samtidigt som fastighetsägaren inte har någon skyldighet att klimatanpassa sin fastighet. I utredningen lyfts försäkringsfrågan där exempelvis regelbundet återkommande översvämningar inte längre ses som plötsliga och oförutsedda och det därmed blir svårt att försäkra utsatta fastigheter.

Dagvatten

Utredningen behandlar utförligt många av de problemställningar som Vellinge kommun och naturligtvis även andra kommuner ställts inför under de senaste åren. Utredningens förslag avseende dagvatten är samtliga relevanta. På flera viktiga punkter ges i utredningen dock inga tydliga riktlinjer. Detta gäller rening av dagvatten och förhållandet mellan avloppsledning/markavvattning (i dessa båda fall föreslås vidare utredningar), men också själva definitionen av dagvatten, kommunens ansvar vid dagvattenrelaterade översvämningsskador där VA-anläggningen uppfyllt funktionskrav eller vilken juridisk tyngd branschpraxis i P110 har. I de senare fallen förs främst en diskussion utan att något svar eller lösning ges.

Förslag

Utredningen konstaterar att denna ansvarsfördelning är orimlig men att det inte heller går att lägga ett övergripande ansvar på kommunerna för den befintliga bebyggelsen i efterhand. Det är idag svårt att veta vad kostnaderna för varje kommun skulle uppgå till och hur finansieringen skulle ske. Utredningens förslag om krav mot kommunerna om analys i översiktsplan möjliggör att ett sådant underlag kommer att finnas tillgängligt år 2022.

Utredningen föreslår att det införs ett uttryckligt krav mot kommunerna om att i översiktsplanen ange en analys om riskerna för översvämning, ras, skred och erosion för bebyggelse och byggnadsverk samt en strategi för hur dessa skador kan minskas eller förhindras. Analysen ska i dess helhet finansieras genom statsbidrag. Beloppet beräknas totalt uppgå till 145 miljoner kronor.

Myndighetsstrukturen för klimatanpassning av bebyggelse är enligt utredningen ineffektiv. 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.

Utredningen föreslår att det i PBL 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.

Finansiering

Utredningen har ingen lösning för finansieringen av klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse. Utredningen hänvisar till de statliga medel som idag finns att söka genom MSB. Från 2017 handlar det om 75 miljoner kronor om året och motsvarande ska gälla även för åren 2018, 2019 och 2020. Utredningen föreslår att beloppet består även för åren 2021 och 2022, dvs. till dess kommunernas kartläggning är genomförd, de ekonomiska behoven tydliggjorts och en uttömmande finansiering kan utarbetas. Finansieringsfrågan föreslås klargöras i en nationell strategi och att det snarast tillsätts en utredning bestående av experter från regeringskansliet, kommunerna, näringslivet, organisationer och berörda myndigheter med uppdrag att lämna ett förslag till en nationell strategi och hur den nationella samordningen ska ske.

Vellinge kommuns synpunkter

Vellinge kommun välkomnar klimatanpassningsutredningens betänkande som lyfter flera, för kommunen, viktiga frågor. Ämnet är mycket brett och komplext och utredningen har givetvis inte kunnat ge svar på alla frågor.

Vellinge kommun har arbetat länge med frågeställningarna kring höga havsnivåer och översvämningar på grund av sitt geografiska läge. Kommunen har en klar bild av riskerna och vilka åtgärder som är nödvändiga. I Vellinges fall behövs mer konkreta förslag på finansiellt stöd för konkreta åtgärder. Vi har kommit förbi utredningsfasen och är på väg mot aktiv handling för att kunna anlägga skydd mot höjda havsnivåer i form av vallar längs ca 20 km kust. I utredningen ges en bild av att klimatanpassningar handlar om framtiden, att detta är kommande risker som vi måste planera för och vara beredda på. Så är inte fallet i många delar av Sverige då klimatanpassningsåtgärder måste till nu och där översvämningarna sker idag eller imorgon. Vi ser inte att det belopp om 75 mkr som föreslås avsättas för MSB att fördela är tillräckligt. Som exempel har Vellinge avsatt drygt 9 mkr enbart för den expertis kommunen behöver knyta till sig och för att ta fram de utredningar som krävs för ansökan till miljödomstolen om anläggande av skydd. Sedan kommer kostnaderna för anläggande av själva skyddet.

I utredningen konstateras det att kommunerna i sitt planeringsarbete ibland kan ha betydande svårigheter att utreda förutsättningarna för lämplig lokalisering av bebyggelse ur ett klimatanpassningsperspektiv. Oklarheter vad det gäller tidsperspektiv, scenario, riskbedömningar samt avsaknad av praxis och frågan om riktlinjer lyfts fram som exempel. Ur ett kommunperspektiv är det angeläget att det nationellt fastslås att ett tidsperspektiv gäller som planeringsförutsättning. Kopplat till tidsperspektivet är vilket eller vilka framtida scenarier som bör bilda ramen för planeringsarbetet och vilka riskbedömningar som måste göras. För den enskilda kommunen kan det vara svårt att tolka vilka scenarier som är rimliga eller vilka riskbedömningar och skyddsåtgärder som kan vara lämpliga att vidta på kort och lång sikt. Även med en adaptiv planering,

dvs kompletterande åtgärder kan göras längre fram i tiden, behövs det tydligare nationell samordning och nationella riktlinjer vad det gäller tolkning av scenarier och lämpliga åtgärder för att kommunerna ska kunna planera bättre och säkrare för framtiden.

Vid diskussion om tidsperspektiv måste det dock finnas en realistisk möjlighet för kommunerna att kunna utvecklas under förutsättning att ansvar tas för klimatanpassning. Tidsperspektivet ser olika ut inom olika lagstiftningsområden, något som ytterligare komplicerar ett praktiskt genomförande. Det saknas en diskussion i utredningen avseende lagstiftning för genomförande av skydd. Som exempel kan nämnas miljöbalkens begränsade tider för genomförande efter tillstånd enligt miljöbalken kontra de tidsperspektiv om 100 år som diskuteras för ny bebyggelse. Det är rimligt att en kommun som tar ett större ansvar än lagen kräver och genomför åtgärder för att skydda befintlig bebyggelse också ska kunna bygga ny bebyggelse. Det är omöjligt att bygga ett omfattande skydd idag som har ett 100-årsperspektiv, såväl ekonomiskt som kunskapsmässigt. Ett förändrat klimat kräver ett helhetstänkande och därmed också anpassning av gällande lagstiftning.

Utmaningarna som beskrivs ovan, har troligtvis att göra med att det nationella ansvaret för klimatanpassningsfrågor är utspritt på olika departement och nationella myndigheter. Erfarenhetsmässigt är det svårt att från en lokal nivå få en klar bild över det statliga ansvaret särskilt när uppfattningar om förutsättningarna för klimatanpassning i planeringen divergerar mellan länsstyrelser och nationella myndigheter. Det är därför positivt att Boverket föreslås vara samordnande myndighet. Det vore önskvärt att de fanns en röd ansvarstråd för klimatanpassning från departement till ansvarig central myndighet ned till länsstyrelserna. Nederländerna är ett bra exempel på ett land som arbetat på bred front med klimatanpassningsfrågor och tydliggjort ansvarsfrågorna och vilka åtgärder som behöver vidtas på kort och lång sikt samt hur dessa ska finansieras i sin klimatanpassningsplan, National Adaptation Strategy (NAS).

Vellinge kommun välkomnar de handfasta åtgärder som rekommenderas avseende dagvatten, med förändringar i Vattentjänstlagen respektive PBL samt att Boverket uppdras att ta fram riktlinjer till kommunerna för förbättrad dagvattenhantering. Samtidigt anser kommunen att trots utredningens omfattande belysning av dagvattenfrågornas komplexitet kvarstår oklarheter i ansvarsfrågor gällande dagvattenrelaterade översvämningar.

Vellinge kommun har även några kommentarer till lagförslagen som presenterats i utredningen gällande PBL. I förslaget föreslås det att införa ytterligare marklovspliktiga åtgärder rörande markytans utformning. För att denna skrivelse ska bli effektiv krävs det tydliga riktlinjer från exempelvis Boverket för hur planförfattare ska ges möjlighet att styra markytans utformning då exempelvis vegetation och höjdsättning såväl som markbeläggning kan påverka åtgärder för klimatanpassning. Ett alternativ till att ändra i marklovsplikten för att minska trycket på bygglovsavdelningarna skulle kunna vara att införa sanktionsmöjligheter på ett tydligare sätt för åtgärder som inte kräver lov eller

anmälan men kan vara planstridiga, särskilt då gällande markens anordnande. Vidare anser Vellinge kommun att föreslagen ändring av 9 kap. 30 § inte följer den logik som lovgivning är uppbyggd på i PBL i vilken ordet avslag språkligt sällan förekommer. Förslaget på ändring anser Vellinge kommun redan finns i 8 kap. 4 § om tekniska egenskapskrav men att dessa skulle kunna förtydligas gällande genomförandetiden. Vid en sådan reglering är det också viktigt att veta vilket stöd som i handläggningen förväntas för ett eventuellt avslag. Skulle stöd i exempelvis ÖP eller remissvar från tekniskt nämnd räcka som stöd för ett avslag?

Vellinge kommun välkomnar den utredning som föreslås för att lämna ett förslag till en nationell strategi för finansiering och Vellinge är gärna delaktig i det arbetet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. översända denna tjänsteskrivelse till Miljö- och energidepartementet som svar på remiss angående ”Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42: Vem har ansvaret?”.

Anna Möller
Samhällsbyggnadschef

Ola Gustafsson
Miljöchef

Max Persson
TF teknisk chef

Fabian Ståhl
Bygglövsarkitekt