

## Remiss avseende Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat, SMHI klimatologi Nr 12, 2015

Boverket har haft glädje av det utbyte av kunskap och erfarenheter som arbetet inom detta uppdrag har medfört. Boverket ser fram emot ett ökat samarbete med SMHI framöver eftersom myndigheternas ansvarsområden i allt högre grad överlappar.

Detta remissvar är avgränsat till de delar av betänkandet som faller inom Boverkets sakområden. Yttrandet berör i första hand föreslagna åtgärder.

SMHI fick av regeringen uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter följa upp och analysera klimatanpassningsarbetet som skett sedan Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkanden (SOU 2006:94 och 2007:60).

Boverket upplever att samarbetet med SMHI har fungerat särskilt bra under uppdragets del 1 och 2, det vill säga de delar som berör uppdaterad sammanställning av kunskap samt kartläggning av de åtgärder som har genomförts sedan Klimat- och sårbarhetsutredningen. Boverket har under uppdragets genomförande medverkat vid workshops och bidragit med underlag. Boverket har också beretts möjlighet att läsa igenom och kommentera delar av kapitel 9.4.1 Bebyggelse och byggnader.

Boverket hade dock gärna varit mer involverat i framtagandet av de förslag till åtgärder som rör fysisk planering och framför allt de förslag som riktas till Boverket. Boverket delar grundtanken med flera av förslagen, men så som de är formulerade idag avstyrker Boverket samtliga förslag som är riktade till Boverket.

I denna slutrapport förekommer flera förslag kopplade till fysisk planering och plan- och bygglagen (PBL) som Boverket inte tidigare fått möjlighet att kommentera.

Planeringen av vårt samhälle är avgörande i arbetet med att trygga människors hälsa och säkerhet, inte minst i ett förändrat klimat. Detta kräver ett nära samarbete mellan berörda myndigheter.

Ett stort antal av rapportens förslag rör samhällsbyggandet. Boverket ser dock juridiska brister i hur SMHI har utformat de förslag som kopplar till plan- och bygglagen samt de delar av miljöbalken som rör fysisk planering. Även rapportens struktur har bidragit till svårigheten att förstå vad förslagen innebär för den fysiska planeringen. Detta har medfört svårigheter för Boverket att ta ställning till många av förslagen.

### **Boverkets övergripande synpunkter på rapporten**

SMHIs ”Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat” ger en bra bild av hur arbetet med klimatanpassning har fortgått sedan Klimat- och sårbarhetsutredningen 2007. Rapporten lyfter inte bara fram det som har gjorts, utan visar även på de behov av insatser som fortfarande finns eller som har tillkommit efter utredningen 2007. Utifrån den analysen har SMHI tagit fram en rad förslag på åtgärder för anpassning som rör stora delar av samhället.

#### **Rapportens omfattning**

Remissunderlaget innehåller ett mycket stort antal förslag till åtgärder av varierande omfattning. SMHI har valt att inte göra någon prioritering av åtgärderna vare sig i tid och eller behov. Boverket menar att underlaget hade vunnit i styrka och tydlighet om färre åtgärder valts ut samt om en prioritering hade gjorts. Boverket upplever även att många av förslagen är svåra att ta ställning till på grund av otydliga formuleringar samt bristande beskrivningar av dem. Boverket har i flera fall svårt att förstå omfattningen av och vilka resurser som krävs för att genomföra förslagen. Generellt saknar Boverket en djupare analys av flera av förslagen.

Strukturen i rapporten gör det också svårt att få en bra överblick av åtgärdsförslagen. Vissa förslag återfinns i tabellform, andra i textform och i vissa fall förekommer de i kursiv fetmarkerad stil i löpande text. Det förekommer också att huvudförslagen kompletteras med ytterligare delförslag och förtydliganden flera kapitel senare, vilket gör att det är svårt att få en överblick av förslagen och dess fullständiga innebörd.

#### **Plan- och bygglagen är central i arbetet med klimatanpassning**

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska främja en hållbar samhällsutveckling för såväl dagens som framtidens medborgare. Lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande, samt utgår från en kommuns geografiska utsträckning. I Sverige har vi kommunalt planmonopol. I den fysiska planeringen ingår att ständigt ta beslut som innebär avvägningar mellan olika intressen. Enligt PBL är det kommunerna som vid planläggning av mark och vattenområden gör avvägningarna. Anpassning till ett förändrat klimat är bara ett av flertal intressen som behöver avvägas mot varandra. På



flera ställen i rapporten förekommer formuleringar av förslag med syfte att "undvika målkonflikter". Boverkets inställning är att målkonflikter är en naturlig del av beslutsfattandet och i många sammanhang är det viktigare att tydliggöra målkonflikter än att undvika dem. För att kunna genomföra önskad sektorsövergripande klimatanpassning krävs att målkonflikter och synergier tydliggörs så att de mest optimala lösningarna genomförs.

Boverket vill i detta sammanhang även lyfta fram att länsstyrelsen har en viktig roll i den kommunala planläggningen genom att företräda staten och bistå med nationella och regionala planeringsunderlag. Dessutom ska länsstyrelsen minst en gång under varje mandatperiod bistå kommunerna med en sammanfattande redogörelse över synpunkter i fråga om statliga och mellankommunala intressen.

### **Använd befintliga nätverk**

Många av förslagen innebär att nya nätverk, kompetenscentrum och forum skapas i syfte att samordna arbetet med klimatanpassning. Boverket vill påpeka att det redan idag finns flera bra myndighetsnätverk med fokus på frågor kopplat till klimatanpassning. Boverket anser därför att det hade varit en fördel om SMHI hade kartlagt befintliga nätverk och mötesplatser och vid behov kompletterat dessa med nya uppgifter eller mötesplatser. Boverket anser att risken med alla nya förslag till samordning och nätverk tar fokus från möjligheten att genomföra konkreta åtgärder.

### **Behov av brett forskningsfält**

Boverket anser att de avsnitt som berör forskning och kunskapsbehov har en tydlig slagsida mot de naturvetenskapliga ämnesområdena och många av förslagen innebär vidareutveckling av prognosverktyg, modeller och dataförsörjning. Boverkets bild är att kunskapsläget vad gäller de direkta effekterna av klimatförändringarna, exempelvis vad gäller temperaturförändringar, regnmängder och stigande havsnivåer, är relativt god och i många fall bör vara en tillräcklig grund för en effektiv klimatanpassning av Sverige. Däremot finns det, enligt Boverket, ett behov av forskning inom exempelvis policy och betendevetenskap för att ge samhället verktyg att effektivt utnyttja kunskapen om klimatförändringarnas effekter till att faktiskt åstadkomma åtgärder.

### **Kommentarer till rapportens huvudförslag**

3:1. Boverket har sedan tidigare lyft behovet av en nationell strategi för klimatanpassning, exempelvis i rapporten "Klimatanpassning i planering och byggande" (Boverket 2011). Boverket tillstyrker även nu att en nationell strategi tas fram. Vid framtagandet av strategin är det viktigt att i första hand utgå från det specifika behov som finns i Sverige och i relevanta delar ta stöd av EU:s klimatanpassningsstrategi.

3:3. Boverket tillstyrker att en kontaktpunkt för klimatanpassning utses inom berörda departement och att ett departementsöverskridande forum för klimatanpassning etableras.

3:4. Boverket avstyrker förslaget i sin nuvarande form. Förslaget är för otydligt beskrivet avseende exempelvis resurser och mandat för att Boverket ska kunna bedöma förslaget och tillstyrka det. Exempelvis föreslås kommittén initialt ta fram underlag till en nationell strategi för klimatanpassning. Detta måste rimligtvis vara ett rätt omfattande arbete och det är oklart hur det ska utföras och med vilka resurser. Boverket är inte heller övertygad om att en sådan expertkommitté bör ledas av en myndighet, oavsett om det är SMHI eller någon annan.

Det bör övervägas om det finns möjlighet att använda sig av redan etablerade forum för denna uppgift, exempelvis miljömålsberedningen, som tidigare har inkluderat klimatanpassning i sitt arbete.

3:5. Boverket avstyrker förslaget. Boverket gjorde på uppdrag av regeringen år 2011 en sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk planering (Boverket 2011, "Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering", Rapport 2011:17). Boverket kom fram till att det finns över 100 nationella mål som kommunerna behöver beakta i sin fysiska planering. Att tillföra ytterligare nationella mål måste övervägas noga. I miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö ingår redan idag preciseringarna hållbar bebyggelsestruktur och hållbar samhällsplanering där klimatanpassning utgör en del.

3:6. Boverket har inga principiella invändningar mot ändrad och förtydligad instruktion, men kan notera en trend mot mer detaljstyrning i myndigheters instruktioner. Detta kan i viss mån begränsa myndigheterna att själva, efter egen erfarenhet och kunskap inom sitt sakområde, prioritera i myndighetens verksamhet.

3:7. Boverket avstyrker förslaget i sin nuvarande form. Förslaget är alltför otydligt beskrivet för att Boverket ska kunna bedöma det. Vad innebär till exempel att Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI får övergripande ansvar för samordning av nationella myndigheters arbete? Vad innebär det att SMHI får ansvar för samordning av nationella myndigheters kunskapsstöd till länsstyrelser och andra aktörer?

Om samordning av myndigheternas arbete betyder att Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI upprätthåller webbsidan klimatanpassning.se och myndigheter därigenom får möjlighet att länka till respektive myndighets arbete har Boverket inga invändningar mot förslaget. Samordna myndigheters arbete kan dock ha en betydligt vidare tolkning och det är för Boverket oklart vad detta innebär och vilket mandat och vilka möjligheter Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI har att styra andra myndigheters arbete.

3:8. Boverket har inga invändningar mot förslaget, men vill lyfta fram att redan idag tas hänsyn till förändrat klimat vid uppföljning av exempelvis miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.



3:10. Boverket tillstyrker förslaget att ge en särskild utredare i uppdrag att se över lagstiftning och regler så att de är ändamålsenliga för klimatanpassning av Sverige.

3:11. Boverket tar inte ställning till förslaget, men anser att länsstyrelserna, som en följd av tidigare regeringsuppdrag att ta fram regionala klimatanpassningsstrategier, på ett bra sätt har drivit klimatanpassningsfrågan framåt, inte minst inom fysisk planering.

3:13-14. Boverket tar inte ställning till förslaget, men menar att det är bra att Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI vill ta på sig en koordinerande roll avseende att identifiera behov av forskning inom klimatanpassning. Det är dock viktigt att prioriteringen av vilka forskningsuppdrag som tilldelas resurser inte görs av enbart SMHI eller någon annan enskild myndighet då det är viktigt med samarbete kring frågan. Det måste även finnas möjlighet för sektorsmyndigheter, var och en för sig vid behov, att föra dialog med forskningsfinansiärer. Det är bra att någon får en samordnande roll, men inte beslutande.

Boverket utgår ifrån att SMHI liksom andra myndigheter rapporterar om identifierade behov till sina respektive departement. Därefter är det upp till regeringen/departementen att fatta beslut om olika uppdrag.

3:16. Boverket tillstyrker att Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI får fortsatt uppdrag att tillgängliggöra befintliga verktyg och stöd för klimatanpassning, då det är en viktig del i arbetet med klimatanpassning av vårt samhälle. Utifrån beskrivningen av förslaget är det dock oklart vad som omfattas inom "befintliga verktyg och stöd" och om dessa kommer att tillgängliggöras kostnadsfritt. Boverket utgår från att det rör sig om kostnadsfria verktyg och stöd. SMHIs roll i detta sammanhang är komplicerad. Samtidigt som SMHI vill vara den myndighet som samordnar andra myndigheters arbete inom klimatanpassning, driver också SMHI konsultverksamhet med försäljning av tjänster, verktyg och stöd med delvis samma innehåll till kommunerna. Det är viktigt för klimatanpassningsarbetet att det tydligt framgår när SMHI agerar i egenskap av myndighet och när SMHI agerar som konsult.

3:20.. Boverket tar inte ställning till förslaget men kostaterar att det redan idag finns ett antal befintliga nätverk inom dessa områden.

3:22 Boverket har i miljömålsberedningens betänkande om hållbar markanvändning tillstyrkt förslaget att en särskild utredning tillsätts med uppdraget att se hur framtida arbetet med anpassning till klimatförändringar kan och bör finansieras och hur ansvaret bör fördelas mellan stat, kommun och enskild. Boverket tillstyrker även i detta sammanhang denna del av förslaget. Boverket kan utifrån underlaget inte fullt ut förstå det tillägg om försäkringsskydd och dess konsekvenser som beskrivs i förslaget och kan därför inte ta ställning till denna del av förslaget.

3:23. Boverket tillstyrker att anslaget för skydd mot naturolyckor behålls och utökas.

7:6. Boverket avstyrker hela förslaget, då Boverket anser att det är för otydligt formulerat. Utifrån den knapphändiga beskrivningen av förslaget kan Boverket inte bedöma dess innebörd eller konsekvens.

Förslagets formulering att länsstyrelserna ska tillhandahålla ett "integrerat planeringsunderlag" där "det framgår hur avvägningar mellan konkurrerande intressen kopplat till klimatanpassning ska göras" tolkar Boverket inte som förenligt med PBL. I förslaget till uppdraget ingår även att Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI tillsammans med länsstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting ska ta fram förslag om ansvarsfördelning mellan nationell, regional och kommunal nivå. Boverket anser att detta är en del av förslaget i 3:22 om en ansvarsutredning.

7:7. Boverket avstyrker förslaget i sin helhet. Utifrån beskrivningen av förslaget ser Boverket ingen koppling till Boverkets ansvarsområden.

7:8. Boverket anser inte att förslaget svarar mot det behov som framgår av bakgrundstexten. Till exempel syns inte Länsstyrelsens önskemål och behov i förslaget. Boverket anser att förslaget behöver omformuleras, varför Boverket inte tar ställning.

7:11. Boverket avstyrker förslaget. Regeringsuppdraget "Plattform för hållbar stadsutveckling" har Boverket tillsammans med Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikverket samt Tillväxtverket där Boverket är samordnare. Plattformen syftar till ökad samverkan, samordning, kunskapsutveckling, kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte. Den verkar tills vidare. Klimatanpassning är redan idag ett av många områden som kan anses inrymmas inom begreppet hållbar stadsutveckling. Något särskilt tillägg avseende klimatanpassning behövs således inte.

7:12. Boverket avstyrker förslaget. Förslaget är otydligt beskrivet och Boverket kan varken bedöma förslagets innebörd eller dess konsekvenser. Boverket vill lyfta fram länsstyrelsens ansvar (tillsyn), i enlighet med PBL, att överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

8:1. Boverket tar inte ställning till förslaget, men konstaterar att det redan idag finns ett flertal metoder och modellverktyg som hanterar skyfall och dagvatten i urban miljö. Den metodik för skyfallskartering som länsstyrelsen i Jönköping utvecklat kan på ett enkelt sätt utföras av alla kommuner som ett första steg för att identifiera problemområden. Därefter finns det ett antal kommersiella produkter och verktyg som kan användas för mer detaljerade analyser. Utifrån platsspecifika förutsättningar har olika verktyg sina för och nackdelar. Boverket ställer sig tveksam till behovet att ta fram en ny nationell modell för skyfallskartering på det sätt som beskrivs i texten till förslaget.

8:4 Boverket ifrågasätter behovet av att tillsätta en kommitté för att genomföra förslaget. Boverket förordar istället att SMHI får ett tidbegränsat uppdrag för att ta fram en beräkningsmetod för dimensionering till skydd mot extrema



havsnivåer. I detta uppdrag bör SMHI samråda med MSB, Boverket, HaV och utvalda kommuner samt länsstyrelser.

Boverket har inte involverats i SMHIs nuvarande regeringsuppdrag att ta fram riktlinjer för dimensionerande havsnivåer för dagens och framtidens klimat. Att ta fram dimensionerande havsnivåer har, enligt Boverket tolkning av uppdraget, en tydlig koppling till den kommunala planeringen och plan- och bygglagen. I sammanhanget vill Boverket påpeka att dimensionerande vattenstånd inte nödvändigtvis sammanfaller med högsta möjliga vattenstånd. Vid riktlinjer för dimensionerande vattenstånd bör, enligt Boverkets tolkning, även en avvägning göras som inkluderar en bedömning av sannolikheter och konsekvenser.

8:9. Boverket avstyrker förslaget i sin helhet. Förslaget saknar helhetssyn då det inte tar hänsyn till regler rörande strandnära byggande eller andra förutsättningar för sådant byggande i ett ändrat klimat.

9:3. Boverket avstyrker förslaget. Boverket arbetar redan idag med dessa frågor och anser inte att ytterligare uppdrag inom området är nödvändigt. Boverket har även tidigare givit ut vägledning om hur grön och blå infrastruktur kan integreras i den kommunala planprocessen. Boverket är också involverat i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om ekosystemtjänster samt regeringsuppdragen om grön infrastruktur. Detta arbete kopplar tydligt till gröna och blå strukturer i den urbana miljön.

9:4 Boverket avstyrker förslaget. En vägledning om dagvatten i detaljplanering är framtagen och har publicerats på Boverkets webbaserade handbok, PBL Kunskapsbanken. Boverket vill även påpeka att Boverkets allmänna råd (1995:2) om vatten i detaljplan sedan mer än ett år tillbaka är upphävda då de hörde till den äldre plan- och bygglagen.

9:5. Boverket tar inte ställning till förslaget, men ställer sig tveksamt till kostnadseffektiviteten i att utöka fastighetsregistret med information om läge i förhållande till ytvatten och höjd över havet till byggnadens marknivå. Redan idag kan detaljerade analyser göras av vilka fastigheter som sannolikt kommer att översvämmas vid stigande vattennivåer. Boverket vill även lyfta fram att det inte bara är den enskilda byggnaden som kan vara intressant, utan även bebyggelsemiljöer och den tekniska infrastrukturen.

9:6. Boverket avstyrker förslaget. Boverket avser att utreda hur byggnaderna påverkas av olika klimatförändringar med anledning av extrema vädersituationer, och se över om byggreglerna, där det även ingår regler vid ändring, behöver förändras med hänsyn till möjliga framtida förändringar av klimatet. Därför anser Boverket inte att ett regeringsuppdrag är nödvändigt.

9:7. Boverket avstyrker förslaget. Boverket arbetar redan idag med att ta fram kunskapsunderlag samt vägledning till den kommunala planläggningen. I uppdraget till Nationella kunskapscentrum för klimatanpassning ingår det att sammanställa och sprida kunskap om klimatanpassning.

9:8–9:11. De kulturmiljörelaterade åtgärder som föreslås har starkt fokus på objekt och miljöer skyddade av staten. I Sveriges värnas merparten av kulturvärdena genom PBL. Om denna realitet ska beaktas bör åtgärderna justeras både vad gäller vilka aktörer som berörs och åtgärdernas inriktning och genomförande.

9:14. Boverket tillstyrker den del av förslaget som avser uppdrag att undersöka potentialen att använda uppströms skog- och jordbruksmark till kontrollerade översvämningar för att skydda nedströms liggande tätbebyggda områden.

11:1. Boverket kan inte ta ställning till förslaget, men anser att tillgång till avgiftsfri högkvalitativ nationell geodata är av stor vikt för den kommunala planeringen. Det finns idag många, framförallt mindre och resursvaga, kommuner som inte anser sig ha råd att ansluta sig till den nationella geodataportalen. Samma princip bör gälla för SMHI och andra myndigheter som tar fram data av betydelse för klimatanpassningsåtgärder, det vill säga de ska vara avgiftsfria.

### **Kommentarer till löpande text och övriga förslag.**

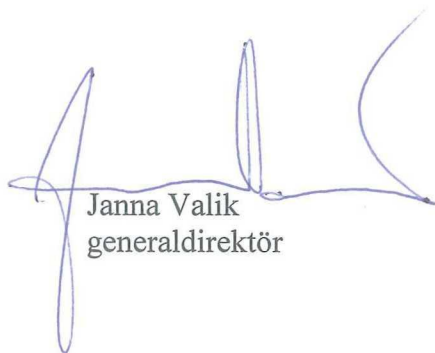
Boverket noterar att SMHI på flera ställen i rapporten använder begreppet ”riksintresse” med avseende på exempelvis åtgärder som bedöms ha nationell eller regional betydelse. Boverket vill upplysa om att benämningen riksintresse är ett vedertaget begrepp för de områden som pekas ut i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. Det pågår för närvarande en översyn av riksintressesystemet inom den så kallade riksintresseutredningen. Det bör övervägas att i rapporten använda en annan benämning än riksintresse för att undvika missförstånd i förhållande till miljöbalkens bestämmelser (se exempelvis sidan 78).

Boverket anser att texterna som beskriver olika lagar, som sätter ramen för klimatanpassning inom samhällsbyggandet, bör granskas av juridisk kompetens (sidorna 74-75).

Rapporten påtalar återkommande behovet av metoder för övervakning av kulturarvet. Boverket ser mycket positivt på en vitaliserad och regelbunden övervakning, men vill påtala den brist på aktuella och relevanta underlag som finns. Exempelvis omfattar befintliga databaser över skyddat kulturarv huvudsakligen objekt skyddade enligt Kulturmiljölagen (1988:950). Systematiskt sammanställd kunskap över merparten av landets kulturvärden saknas. Att hantera de kulturvärden som finns i vardagslandskapet, både klimatanpassningsåtgärder och skydd från negativ klimatpåverkan, försvåras av detta faktum. Så även möjligheterna till en robust nationell kulturmiljöövervakning. En tydlig PBL-koppling i såväl uppföljning som åtgärder gör det angeläget även för kommuner att delta i det kulturmiljörelaterade klimatarbetet.



Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Janna Valik. Föredragande har varit planarkitekt Anna Gäderlund. I den slutgiltiga handläggningen har även rättschef Yvonne Svensson, avdelningschef Anders Sjelygren, enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, enhetschef Robert Johannesson, civilingenjör Anders Rimne, landskapsarkitekt Ulrika Åkerlund, planeringsarkitekt Mirja Ranesköld samt bebyggelseantikvarie Suzanne Pluntke deltagit.



Janna Valik  
generaldirektör



Anna Gäderlund  
planarkitekt