

# Vem har ansvaret?

*Betänkande av Klimatanpassningsutredningen*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:42**

# Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor om klimatanpassning och samma dag förordnades f.d. landshövdingen Eva Eriksson som utredare.

I uppdraget ingick att analysera hur ansvaret fördelas mellan staten, landstingen, kommunerna och enskilda för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. Utredaren skulle också analysera eventuella hinder och begränsningar i lagstiftningen för genomförande av sådana anpassningsåtgärder. En särskild fråga var att se över befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att få till en långsiktigt hållbar dagvattenhantering. Uppdraget skulle redovisas senast den 28 februari 2017, men förlängdes till den 31 maj 2017 i tilläggsdirektiv. Utredningen antog namnet Klimatanpassningsutredningen.

Som experter att bistå utredningen förordnades från den 18 december 2015 experten Lotta Andersson (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, framöver SMHI), experten Emma Bonnevier (Sveriges Kommuner och Landsting, framöver SKL), departementssekreteraren Keijo Ekelund (Justitiedepartementet), kanslirådet Monica Lagerqvist Nilsson (Näringsdepartementet), docenten Bo Lind (Statens geotekniska institut, framöver SGI), kanslirådet Eva Lundbäck (Finansdepartementet), juristen Staffan Moberg (Svensk Försäkring), juristen Gilbert Nordenswan (Svenskt Vatten), handläggaren Anna Nordlander (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, framöver MSB), civilingenjören Anders Rimne (Boverket) och klimatanpassningssamordnaren Karin Willis (Länsstyrelsen i Stockholms län). Keijo Ekelund entledigades den 25 februari 2016 och ersattes samma dag av departementssekrete-

raren Emma G. Larsson. Monica Lagerqvist Nilsson entledigades den 1 september 2016 och ersattes samma dag av departementssekreteraren Ludvig Lundgren. Ämnesrådet Anna Ahlén (Miljö- och energidepartementet) förordnades som expert den 3 februari 2016 och chefsjuristen Sven Boberg (Göteborgs kommun) den 20 juni 2016.

Hovrättsassessorn Nina Nordengren anställdes som sekreterare från den 23 november 2015 och hovrättsassessorn Jon Holgersson från den 1 februari 2016. Därutöver har departementssekreteraren Kerstin Grönman varit sekreterare i utredningen under tiden februari 2016–juni 2016.

Härmed överlämnas betänkandet *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42).

Stockholm i maj 2017

Eva Eriksson

/ Nina Nordengren  
Jon Holgersson

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>29</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster .....	32
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:546) med instruktion för Boverket .....	33
<b>2 Utredningens uppdrag och uppläggning</b> .....	<b>35</b>
2.1 Analys av direktiven.....	35
2.1.1 Övergripande utgångspunkter.....	35
2.1.2 Övriga utgångspunkter .....	41
2.1.3 Särskilt om finansiering.....	42
2.1.4 Särskilt om lagstiftning .....	42
2.1.5 Övrigt.....	43
2.2 Utredningens bedrivande .....	44
2.3 Betänkandets disposition.....	45
<b>3 Allmän bakgrund</b> .....	<b>47</b>
3.1 Prognostiserade klimatförändring .....	48
3.1.1 Klimatscenarier – möjliga utvecklingar av klimatet.....	48

3.1.2	Beräkningar av klimatförändringarna i Sverige .....	49
3.2	Översvämningar.....	50
3.2.1	Översvämningdirektivet.....	50
3.2.2	Översvämning från vattendrag och sjöar.....	51
3.2.3	Långvarig eller intensiv nederbörd.....	54
3.2.4	Kustöversvämning.....	55
3.2.5	Förebyggande åtgärder mot översvämningar .....	57
3.3	Ras och skred .....	59
3.3.1	Göta älvdalen.....	59
3.3.2	Det fortsatta arbetet med skredriskanalys.....	62
3.4	Erosion .....	63
3.4.1	Förebyggande åtgärder mot erosion.....	64
3.5	Relationen befintlig och ny bebyggelse .....	65
3.6	Klimatanpassningsarbetet i kommunerna.....	70
3.6.1	IVL:s rapport; NR B 2261 .....	70
3.6.2	Undersökning av MSB.....	74
3.6.3	Slutsats av undersökningarna .....	77
3.7	Gällande rätt .....	78
3.7.1	PBL .....	78
3.7.2	Jordabalken.....	85
3.7.3	Vattentjänstlagen .....	85
3.7.4	Viktiga kommunala lagregler och principer .....	87
<b>4</b>	<b>Bakgrundsanalys av ansvarsförhållandena, tillämpningen och brister i lagstiftningen .....</b>	<b>93</b>
4.1	Statens ansvar.....	94
4.1.1	Statens övergripande ansvar .....	94
4.1.2	Statens ansvar för olyckor och kris.....	96
4.1.3	Statliga myndigheters ansvar .....	100
4.1.4	Analys och sammanfattning av statens ansvar och dess brister.....	117
4.2	Kommunens ansvar, tillämpningen och hinder i lagstiftningen .....	124
4.2.1	Kommunens ansvar enligt PBL för klimatanpassning.....	124

4.2.2	Kommunens möjliga ansvar för skador på grund av annan lagstiftning.....	143
4.2.3	Det kommunala självstyret och den kommunala finansieringsprincipen.....	144
4.2.4	Klimatanpassning i praktiken i kommunerna – analys av brister och hinder .....	144
4.2.5	Analys av möjliga övergripande förbättringar .....	150
4.2.6	Utredningens analys av övriga möjliga hinder i lagstiftningen .....	157
4.3	Fastighetsägarens ansvar.....	167
<b>5</b>	<b>Dagvatten .....</b>	<b>173</b>
5.1	Särskild analys av dagvattenfrågorna .....	173
5.1.1	Dagvatten .....	174
5.1.2	Särskilt om dagvatten i direktiven .....	176
5.2	Hantering av dagvatten.....	178
5.2.1	Problembeskrivning .....	178
5.2.2	Avloppssystem.....	183
5.2.3	Kostnader på grund av översvämningar .....	186
5.2.4	Myndighetsuppdrag till Naturvårdsverket .....	187
5.2.5	Exempel på kraftiga skyfall (Malmö och Köpenhamn) .....	188
5.2.6	Effektiv dagvattenhantering.....	196
5.2.7	Analys av dagvattenhanteringen.....	197
5.3	Dagvatten som en del av begreppet avlopp .....	199
1.1.1	MB:s, PBL:s och vattentjänstlagens inbördes relation till varandra avseende avloppsbegreppet .....	199
5.3.1	MB:s reglering.....	200
5.3.2	Analys gällande definitionen av avlopp i MB i förhållande till vattentjänstlagen .....	202
5.4	Kommunen och dagvattenhanteringen .....	202
5.4.1	Begreppet va-huvudman.....	203
5.4.2	Ansvaret för att ordna vattentjänster .....	205
5.4.3	Ansvaret vid driften av anläggningen .....	210

5.4.4	Vattentjänstlagens ansvarsreglering i förhållande till kommunens skadeståndsansvar vid planering av markanvändande .....	223
5.4.5	Utombliatoriskt skadestånd kopplat till driften av va-anläggningen.....	225
5.4.6	Annan relevant lagstiftning .....	226
5.4.7	Analys av vattentjänstlagens utformning .....	229
5.5	Fastighetsägares ansvar vid användandet av va-anläggningen .....	232
5.6	Länsstyrelsens roll i förhållande till vattentjänstlagen .....	237
5.7	Vattentjänsternas avgiftsfinansiering .....	238
5.7.1	Va-taxa och va-avgifter .....	238
5.7.2	Möjligt avgiftsuttag för framtida investeringar ...	241
5.7.3	Va-avgifter i Sverige .....	242
5.7.4	Slutsatser avseende finansieringen av vattentjänsterna .....	246
<b>6</b>	<b>Kostnaderna för klimatanpassning – uppskattningar av kostnaderna för Sverige t.o.m. år 2100</b>	
	Rapport av Ramböll, december 2016 .....	247
1	Sammanfattning.....	249
2	Inledning .....	250
2.1	Bakgrund.....	250
2.2	Syfte och frågeställning.....	251
2.3	Avgränsningar .....	251
2.4	Rapportens struktur.....	253
3	Klimatanpassning i Sverige.....	253
4	Metod .....	256
4.1	Risikklassificering av kommuner .....	257
4.1.1	Kartläggning av Sveriges kommuner.....	257
4.1.2	Andra informationskällor .....	258
4.1.3	Översvämningar från hav.....	261
4.1.4	Översvämning från sjö och vattendrag.....	264
4.1.5	Översvämning från skyfall.....	265
4.1.6	Ras och skred.....	265

4.1.7	Erosion .....	267
4.2	Skattning av kostnader .....	271
4.2.1	Metod för beräkning .....	271
4.2.2	Planeringskostnader samt kostnader för driftskedet .....	272
4.3	Extrapolering av kostnader .....	274
4.3.1	Översvämningar från hav .....	275
4.3.2	Översvämningar från skyfall samt sjöar och vattendrag.....	276
4.3.3	Ras och skred.....	277
4.3.4	Erosion från sjöar och hav .....	277
5	Resultat.....	277
5.1	Kostnader för klimatanpassning.....	278
5.1.1	Översvämningar.....	279
5.1.2	Ras och skred.....	282
5.1.3	Erosion längs havskust och sjöar.....	283
5.1.4	Andra kostnadsskattningar för klimatanpassningsåtgärder .....	284
5.2	Skadekostnader.....	285
5.2.1	Tidigare genomförda studier.....	286
	Källförteckning.....	290
	Bilaga 1 Datainsamling från Sveriges kommuner och ytterligare ingångsvärden .....	292
	Bilaga 2 Beskrivning av kostnadsdata.....	294
	Bilaga 3 Kostnadsbedömningar ras och skred av Geografiska informationsbyrån 2016-11-18.....	299
	Uppdragsbeskrivning .....	299
	Datakällor och metod .....	300
	Metod 1 .....	300
	Metod 2 .....	306
	Metod 3 .....	312
	Kommentarer .....	320



<b>7</b>	<b>Utredningens slutsatser, överväganden och förslag.....</b>	<b>323</b>
7.1	Utgångspunkter.....	323
7.2	Gällande ansvarsfördelning.....	326
7.2.1	Utredningens slutsats – en sammanfattning:.....	326
7.2.2	Utredningens analys .....	327
7.3	Analys om risker på grund av klimateffekter och en strategi i översiktsplanen.....	334
7.4	Myndighetsstrukturen och en nationell strategi .....	339
7.4.1	Gällande ordning och dess brister.....	339
7.4.2	Utredningens förslag om beredning av och innehåll i en nationell strategi .....	343
7.4.3	Utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur .....	345
7.5	Nybyggnation på riskfylld mark enligt äldre plan.....	349
<b>8</b>	<b>Utredningens slutsatser, överväganden och förslag; dagvatten.....</b>	<b>355</b>
8.1	Utgångspunkter.....	355
8.2	En förbättrad hantering av dagvatten.....	357
8.2.1	Markåtkomst för öppna dagvattenlösningar – finns det lagstiftningshinder? .....	359
8.3	Gällande ansvarsregler.....	361
8.3.1	Vattentjänstlagens ansvarsregler i förhållandet till ansvar vid planläggning enligt PBL.....	361
8.3.2	Förslagen i kapitel 7 .....	364
8.4	Ökade möjligheter för en optimerad hantering av dagvatten.....	365
8.5	En kunskapsvägledning till kommunerna.....	370
8.5.1	En vägledning för kommunerna.....	371
8.6	Reglering av markens genomsläpplighet.....	373

<b>9</b>	<b>Finansiering.....</b>	<b>375</b>
9.1	Utredningens uppdrag.....	375
9.2	Utredningens underlag.....	376
9.3	Hinder för att uppfylla uppdraget .....	377
9.4	Sammantagen slutsats om finansiering.....	380
<b>10</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>381</b>
10.1	Utredningens uppdrag om konsekvensanalys.....	381
10.2	Utredningens utgångspunkter för konsekvensanalysen ....	382
10.3	Ekonomiska konsekvenser .....	384
10.3.1	Skyldigheten för kommunerna att utföra en analys i översiktsplanen.....	384
10.3.2	Ekonomiska konsekvenser av förslaget om en förändrad myndighetsstruktur – ökade anslag till Boverket och länsstyrelserna.....	388
10.3.3	Sammantagen konsekvens för anslaget 1:10 .....	389
10.3.4	Ekonomiska konsekvenser av förslaget i 7.5 om prövning i bygglovsärendet .....	390
10.3.5	Ekonomiska konsekvenser av förslaget i 8.4 om fastighetsägares hantering av dagvatten på fastigheten.....	393
10.3.6	Ekonomiska konsekvenser av förslaget i 8.6 om marklov för förändring markytans utformning.....	395
10.4	Övriga konsekvenser .....	396
10.4.1	Konsekvenser för brottsligheten .....	396
10.4.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	396
10.4.3	Konsekvenser för jämställdhet och om biologisk mångfald, ekosystemtjänster och synergieffekter.....	397
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>399</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:115.....	405
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:90.....	419
Bilaga 3	Synpunkter från Jordbruksverket och Skogsstyrelsen .....	421

# Förkortningar

Anläggningslagen	Anläggningslagen (1973:1149)
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Expropriationslagen	Expropriationslagen (1972:719)
JB	Jordabalken
KL	Kommunallagen (1991:900)
MB	Miljöbalken
PBF	Plan- och Byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och Bygglagen (2010:900)
RF	Regeringsformen
Skadeståndslagen	Skadeståndslagen (1972:20)
VAL 55	Lagen (1955:314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
VAL 70	Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
Vattentjänstförordningen	Förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster
Vattentjänstlagen	Lagen (1973:1150) om allmänna vattentjänster
ÄPBL	Plan- och bygglagen (1987:10)



# Sammanfattning

## **Avgränsning**

Utredningens uppdrag är mycket brett. Det omfattar klimatanpassning av all mark och alla climateffekter. Klimatanpassning brukar delas upp i sex olika huvudområden, som i sin tur har 4–6 undergrupper. Dessa är kommunikation (väg, järnväg, sjöfart osv.), tekniska försörjningssystem (elsystem, fjärrvärme osv.), bebyggelse och byggnader (bl.a. översvämning, ras, skred och erosion samt dagvatten), areella näringar och turism (skogsbruket, jordbruket, fiske, turism osv.), naturmiljön och miljömålen samt människors hälsa. Sammantaget handlar det därmed om ca 25 olika områden.

Huvuduppdraget är att klarlägga ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och andra för all mark och alla climateffekter. Ansvarsfördelningen är beroende på vilken mark som avses, lagstiftningen är inte samma för exempelvis bebyggelse jämfört exempelvis med jordbruk eller skogsbruk. Innebörden är att ämnet är tvärsektorielt och omfattar en stor del av samhället. På grund av detta har utredningen avgränsat uppdraget till det område som benämns bebyggelse och byggnader. För en del av bebyggelsen gäller särregler. I analysen ingår därför inte anläggningar som omfattas av särreglering, som vägar, järnväg, kärnkraftverk och vindkraft.

Bebyggelse ska som huvudregel planläggas genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Detaljplan krävs om det handlar om ny sammanhållen bebyggelse eller bebyggelse som ska förändras eller bevaras i ett sammanhang. Utredningen har utgått från bebyggelse som planlagts i detaljplan. Skälet till denna avgränsning är att här är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och fastighetsägare särskilt angelägen, eftersom det handlar om en övergripande fördelning. Jag har vidare avgränsat uppdraget till översvämning, ras, skred och erosion.

## Ansvarsfördelningen

I min analys har jag utgått från stat, kommun och fastighetsägare. Statens och kommunens ansvar analyseras utifrån det ansvar de kan ha utan att vara fastighetsägare. I den mån staten eller kommunen äger fastigheter gäller det som anförs för fastighetsägare även för dem.

Utredningen har utgått från ett juridiskt ansvar. Med ett juridiskt ansvar menar jag ett ansvar som är möjligt att utkräva, att det är möjligt att vidta åtgärder mot den som inte uppfyller sina skyldigheter. Det kan exempelvis vara skadestånd eller andra sanktioner. Många gånger har exempelvis kommun eller stat möjlighet att agera, men om det är ”frivilligt” och inte sanktionerat utgör det inte ett juridiskt ansvar.

Kommunerna har ansvaret för att **ny bebyggelse** i detaljplan lokaliseras till lämplig mark utifrån risken för olyckor som ras, skred eller översvämning och erosion. Det finns en utredningsskyldighet för kommunen att klarlägga om marken är lämplig. Kommunerna ska inhämta underlag för att uppfylla detta ansvar. Om kommunerna tillåter bebyggelse på olämplig mark eller underlåter att inhämta kunskap och det därefter sker skador på grund av översvämning, ras/skred eller erosion kan kommunen bli skadeståndsskyldig mot fastighetsägare. Därmed har kommunen ett juridiskt ansvar för ny bebyggelse.

I praktiken låter en del kommuner bli att fullt ut utreda markens lämplighet utifrån risken för olyckor, översvämning eller erosion i vart fall i ett långsiktigt perspektiv med hänsyn till förväntade klimatförändringar. Det förekommer även byggnation på mark som utretts och som senare visat sig vara olämplig. Det finns flera förklaringar till det. I dag är det i hög grad oklart vilket tidsperspektiv kommunerna ska arbeta efter 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. Genomförandetiden för bebyggelse är 5–15 efter det att planen antagits. 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.

Min slutsats är att de anförda osäkerhetsfaktorerna och preskriptionsbestämmelserna innebär att kommunens skadeståndsansvar i praktiken är utvattnat och att det därför många gånger blir svårt för en fastighetsägare att utkräva ett ansvar av kommunen för skador utifrån kommunens ansvar för ny bebyggelse.

För den **befintliga bebyggelsen** saknar kommunen motsvarande planläggningsansvar, efter det att preskriptionsansvaret löpt ut finns det inget juridiskt ansvar. Den befintliga bebyggelsen utgör den absoluta merparten av bebyggelsen. Den centrala lagstiftningen (PBL) uppställer inga krav på att kommunen ska skydda den befintliga bebyggelsen mot översvämning, ras, skred eller erosion utöver att lagen anger att byggnadsnämnden uppmärksamt ska följa utvecklingen samt ta de initiativ som behövs. Sammantaget leder detta till en övergripande slutsats om att kommunen saknar ett juridiskt ansvar för att klimatanpassa den befintliga bebyggelsen.

Det redovisade avser kommunens ansvar enligt PBL. Den lagstiftning som därutöver är relevant är lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt den lagen är det i första hand kommunerna som har ett ansvar för räddningstjänst. Vid olyckor eller överhängande fara för olyckor gäller att kommunen ska ansvara för räddningstjänst. En förutsättning är att det är motiverat med hänsyn bl.a. till behovet av ett snabbt ingripande och det hotade intressets vikt. Innebörden av detta ansvar är därmed att kommunerna vid plötsliga översvämningar och ras eller skred (långsamma översvämningar och erosion ingår inte i termen olyckor i den lagen) av viss dignitet har en skyldighet att agera med räddningsinsatser i den utsträckning det är möjligt. Ansvaret innebär att hindra eller begränsa skador, men inte att i slutänden ersätta förstörd egendom. I stället drabbar dessa kostnader fastighetsägaren.

Statens ansvar för **ny och befintlig bebyggelse** är vagt, det finns någon form av övergripande ansvar, men det saknas möjlighet för fastighetsägare att utkräva detta ansvar.

En effekt av statens och kommunernas begränsade ansvar blir att fastighetsägaren får bära det ansvar som inte kommunen eller staten har. Fastighetsägarens ansvar följer av äganderätten. Fastighetsägaren har som huvudregel ingen skyldighet att klimatanpassa sin egendom, i stället innebär ansvaret att denne får ta konsekvenserna och stå risken för skador. En fastighetsägare kan vara en enskild person eller en juridisk person, som exempelvis ett företag eller



en kommun. I nuläget förs enskilda fastighetsägarens kostnader till stor del över på försäkringskollektivet, även om redan nu höga självrisker kan gälla för exempelvis översvämning. Motsvarande gäller inte fullt ut för juridiska personer som exempelvis kommuner, eftersom dessa tecknar försäkringar mer på individuell basis och efter de behov de anser sig ha.

Det finns en risk för att fastighetsägare i framtiden inte kommer att kunna försäkra sig för skador på grund av klimateffekter, eftersom en förutsättning är att skadan bedöms som en plötslig och oförutsedd händelse. Exempelvis skulle regelbundet återkommande översvämningar inte längre ses som plötsliga och oförutsedda.

Den gällande ansvarsfördelningen är orimlig, eftersom det innebär att såväl enskilda fastighetsägare som juridiska personer som äger fastigheter kan komma att drabbas hårt. För fastighetsägare kan det också vara svårt att agera effektivt, eftersom åtgärder många gånger kräver samordning.

## **Utredningens förslag**

### **Utgångspunkter för förslagen**

Det är inte möjligt att nu på ett övergripande sätt förändra den gällande ansvarsfördelningen. Att exempelvis i efterhand lägga ett övergripande ansvar på kommunerna för den befintliga bebyggelsen framstår som omöjligt, särskilt med hänsyn till att det ännu inte klarlagts vad kostnaderna för varje kommun skulle uppgå till och hur finansieringen skulle ske. Utredningen kommer i stället att lämna förslag som påbörjar arbetet med att minska riskerna för skador och som underlättar klimatanpassningen. Förslagen innebär sammantaget ett något utökat ansvar för kommunerna, men det ska ske med av statligt stöd.

### **Krav om analys i översiktsplanen**

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 för-

hindras. Syftet med kravet på en sådan analys är i första hand att arbetet med att bedöma riskerna och att finna en strategi kommer i gång och att det inleds en dialog med kommunens medlemmar. Min bedömning är att ett sådant krav mot kommunerna kan bli ett kraftfullt första steg mot den nödvändiga klimatanpassningen. Syftet är inte att försvåra att ny bebyggelse kommer till stånd utan att underlätta att ny hållbar bebyggelse kan ske. Det kan exempelvis ske genom att kommunerna övergripande och på ett tidigt stadium tar ställning till vilka områden som är lämpliga för ny bebyggelse, vilka som inte bör bebyggas och vilka som kan bebyggas under förutsättning att olika skyddsåtgärder initieras. Analysen ska i dess helhet finansieras genom statsbidrag. Beloppet beräknas totalt uppgå till 145 miljoner kronor.

## Myndighetsstruktur

Den gällande myndighetsstrukturen för klimatanpassning är att den ska genomsyra samhället och att ingen särskild myndighet ska ha det övergripande ansvaret. Myndighetsstrukturen för klimatanpassning av bebyggelse är enligt utredningens uppfattning ineffektiv. Det finns en enighet om att myndigheter som MSB, SMHI, SGI, Boverket och länsstyrelserna har mycket kunskap och att myndigheterna producerat viktigt och bra underlag, men att kunskapen inte alltid kommer kommunerna till del. Det största problemet skulle den bristande översikten och samordningen vara. Konkreta exempel på detta är exempelvis att det saknas klar praxis från länsstyrelserna och regeringen om vilket tidsperspektiv det är rimligt att utgå från när det gäller ny bebyggelse. Länsstyrelserna har olika rekommendationer(eller saknar helt) om vilken nivå det är lämpligt att bygga på med hänsyn till den framtida havsnivåhöjningen, vilket delvis beror på regionala skillnader, men även på olika säkerhetsmarginaler.

Ett problem är också att det arbete som SMHI bedriver om klimatscenarier delvis är forskningsinriktat och inte alltid enkelt att använda för kommunerna. SMHI tillhandahåller underlag, men ger inga konkreta rekommendationer och menar att kommunerna vid beslut om bebyggelse bör ta hänsyn till ett spann av resultat från olika emissionsscenarier och modeller.

Därmed måste varje kommun vid sin planläggning ta in underlag från expertmyndigheterna, vilket framstår som tungrott. Arbetet skulle enligt kommunerna försvåras av bristande tillgänglighet, bristande samordning av myndigheter och att materialet inte alltid är lättillgängligt och dessutom avgiftsbelagt.

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. Den förändringen ska framgå av myndighetens instruktion. I uppdraget ingår att samordna det underlag som expertmyndigheterna och forskningen kan tillhandahålla om klimateffekter och klimatanpassning för bebyggelse.

Jag föreslår vidare att det redan gällande uppdraget till Boverket från regeringen om tillsynsvägledning till länsstyrelserna om översvämning utökas till översvämning, ras, skred och erosion, även detta med bistånd från SMHI, SGI, MSB och länsstyrelserna.

Boverket är även redan samordnare för miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”, verket ska enligt sin instruktion samordna uppföljning, utvärdering och rapportering om målet.

Länsstyrelserna ska 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. Länsstyrelserna ska vidare genom samrådsförfarandet om översiktsplanen med det utökade krav jag föreslår ovan medverka till att denna analys blir tillräcklig och ändamålsenlig.

På grund av de utökade uppgifterna ska Boverkets anslag utökas med fem miljoner kronor och länsstyrelsernas med 10 miljoner kronor per år.

### **Möjlighet att avslå bygglov**

Ny bebyggelse i mindre omfattning sker många gånger med stöd av äldre detaljplaner, som kan vara upprättade exempelvis under tiden 1940–1970 när urbaniseringen tog fart. Ett problem är att det då saknades kunskap om risken för skador på grund av klimateffekter. I dag saknar kommunerna lagstöd för att avslå en ansökan om bygglov på riskfylld mark om området omfattas av en gällande detaljplan.

Regelverket innebär att dessa risker enbart och slutgiltigt ska beaktas vid detaljplansförfarandet. Det som brister i lagstiftningen är att den bortser från att riskerna kan ha ökat väsentligt sedan detaljplanen upprättades. Jag menar att det är nödvändigt att det införs någon form av begränsning för bygglov på riskfylld mark. Denna begränsning ska ses som ett komplement till utredningens mer övergripande förslag om att kommuner i sin översiktsplan ska analysera risker och föreslå en strategi för riskfyllda områden. Det är i huvudsak genom det arbete som riskerna i första hand ska elimineras. Detta kompletterande förslag ska inte vara mer långtgående än nödvändigt. Det jag efterlyser är en möjlighet för kommuner att kunna avslå en ansökan när riskerna är både klara och av viss dignitet. Vidare bör avslag bara vara möjligt efter det att genomförandetiden gått ut, eftersom det för såväl kommunen som exploatören, byggherren och andra är angeläget att byggrätten under genomförandetiden är förutsägbar.

Jag 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.

## Särskilt om dagvatten

Med dagvatten avses vatten som flyter eller lägger sig ovan en viss yta där det inte beständigt finns vatten. Begreppet dagvatten används främst avseende nederbördsvatten i sammanhållen bebyggelse eller annars i anslutning till byggnationer.

Mängden dagvatten påverkas av klimatet, men även markens egenskaper och utformning spelar en roll. Mark som har lite förmåga att infiltrera vatten ger upphov till mer dagvatten. Mänsklig förändring av markens utformning kan därmed ge upphov till dagvatten och även påverka avrinningshastigheten i ett område.

I och omkring bebyggd miljö måste dagvattnet generellt sett hanteras för att skador på byggnader och konstruktioner inte ska uppstå. I framtiden kan man räkna med en generell ökning av nederbörd under alla årstider och kraftiga skyfall bedöms öka i antal. För de system som inrättats för att hantera dagvatten innebär detta stora utmaningar. En övergripande slutsats är att dagvattenfrågorna

måste beaktas tidigt i planprocessen och med ett övergripande perspektiv för att få till stånd en förbättrad dagvattenhantering.

### **Ansvarsfördelningen avseende dagvattenhanteringen**

I vattentjänstlagen finns särskilda ansvarsregler för frågor om hantering av dagvatten. Lagen innehåller regler om kommunernas skyldigheter att ordna med vattentjänster. Vidare regleras det löpande förhållandet mellan va-huvudmannen och fastighetsägare och vilka rättigheter och skyldigheter som föreligger dem emellan. Va-huvudman är den som äger den allmänna va-anläggningen. Va-huvudmannen ska alltid vara kommunen eller en av kommunen kontrollerad juridisk person.

Genom vattentjänstlagen föreligger en skyldighet för kommunen att ordna bland annat avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Vid behov är alltså kommunen skyldig att ordna dagvattenhanteringen genom en allmän va-anläggning, och sörja för hanteringen så länge behovet finns kvar. Kommunens skyldigheter kan aktualiseras både för ny och befintlig bebyggelse.

En allmän va-anläggning ska ha en viss kapacitet att leda bort dagvattnet från området. Uppfyller inte anläggningen dessa krav är va-huvudmannen ersättningsskyldig för översvämningsskador som beror på anläggningen. Kraven är olika beroende på vilken typ av utformning som anläggningen har. Oberoende av anläggningens utformning bör den dock klara i vart fall ett regn av sådan intensitet att det statistiskt sett inte inträffar mer än vart tionde år (ett så kallat tioårsregn) utan att översvämma fastigheterna inom verksamhetsområdet. Ansvarskonstruktionen innebär att ökade krav kommer att ställas på de allmänna va-anläggningarna i framtiden eftersom ett framtida tioårsregn beräknas ha en högre intensitet än dagens. I framtiden måste de allmänna va-anläggningarna därmed ha en högre kapacitet för att leva upp till kravet på skälig nivå av säkerhet.

## Utredningens slutsatser om ansvarsfördelningen avseende dagvattenhantering

Utredningens slutsats är att ansvarsreglerna i vattentjänstlagen inte ersätter det ansvar kommunen har att ny bebyggelse i detaljplan lokaliseras till lämplig mark utifrån risken för olyckor, exempelvis nederbördsrelaterade översvämningar. Istället gäller både detta ansvar och ansvaret enligt vattentjänstlagen. Eftersom det i praktiken är enklare för fastighetsägarna att nå framgång med ett skadeståndskrav mot va-huvudmannen med stöd av vattentjänstlagen är det många gånger detta ansvar som aktualiseras.

En viktig avgränsning av ansvaret enligt vattentjänstlagen är att ansvar endast aktualiseras för skador som beror på va-anläggningen. Vattentjänstlagens ansvarsregler täcker därmed inte alla typer av översvämningsskador på grund av nederbörd. Exempelvis faller många gånger översvämningar på grund av vatten som rinner ovanpå marken utanför va-huvudmannens ansvar. Detta är vanligt vid kraftiga skyfall. I ett sådant fall skulle ett ansvar för kommunen kunna aktualiseras avseende detaljplaneringen, om ansvaret inte preskriberats. Detta förutsätter emellertid att fastighetsägaren kan styrka att kommunen varit vårdslös när den planerat för bebyggelsen.

## En förbättrad dagvattenhantering

I dagsläget sker dagvattenhanteringen inom områden med allmänna va-anläggningar i stort sett uteslutande i rörsystem. Även vid nyexploatering av bebyggelse är det normalt att dagvattenhanteringen anordnas uteslutande i rörsystem. Ett problem med denna hantering är att inget vatten ”lämnas av” efter vägen. Vattenmassorna fördröjs inte heller på något sätt. Det dagvatten som kommer in i anläggningen måste transporteras genom hela systemet ut till vattenrecipienten (vanligen ett vattendrag, en sjö eller havet). I systemet vältras därmed vattenmassorna vidare med kumulativa effekter och ökad belastningen för de mest kritiska områdena. En konsekvens av nuvarande hantering är att skyddet på många håll är undermåligt i förhållande till kraftiga skyfall.

I förhållande till de förväntade effekterna av det förändrade klimatet kan konstateras att samhället i framtiden kommer att stå inför stora utmaningar när det gäller dagvattenhanteringen. För att få ett

bättre skydd mot det förväntade framtida klimatet behöver dagvattenhanteringen därför förändras.

De förändringar som krävs är framför allt minskad sammanblandning av dagvatten och spillvatten, minskad hantering av dagvatten i rörledningar, och skapande av översvämningsszoner och andra öppna lösningar.

Lösningarna behöver vara anpassade till de förhållanden som råder på den specifika platsen. En grundläggande förutsättning för optimala lösningar är därmed att det sker en kunskapsinhämtning i varje enskilt fall.

Hantering av dagvatten i områden med tätare bebyggelse är något som inte kan lösas av varje enskild fastighetsägare utan behöver hanteras på ett övergripande plan. Hanteringen måste därmed utgöra en kommunal angelägenhet.

För att kunna optimera hanteringen behöver de mest känsliga områdena identifieras och hela avrinningsområdet beaktas för att erhålla skapa en helhetsbild om vilka åtgärder som är de mest optimala och resurseffektiva. Exempelvis kan det vara så att en åtgärd kanske lämpligast genomförs på en annan plats än i ”problemområdet” för att få till stånd den bästa lösningen.

I dagsläget finns även problem med dagvattenhanteringen som inte har koppling till det förändrade klimatet. Framst består dessa av förtätning av områden och hårdgörning av markytor vilket försvårar dagvattenhanteringen. Även om dessa frågor inte har direkt koppling till de förväntade klimatförändringarna är de relevanta avseende dagvattenhanteringen.

För att kunna möta utmaningarna från de förväntade klimatförändringar, men även från tillkommande bebyggelse måste dagvattenhanteringsfrågorna adresseras **tidigt i planeringsprocessen** och utifrån ett **övergripande perspektiv**.

### Utredningens slutsatser för en förbättrad dagvattenhantering

En förbättrad dagvattenhantering leder till ökat behov av markåtkomst. Öppna dagvattenlösningar, diken och andra anordningar tar större fysisk plats än lösningar under mark som till exempel rörledningar. Frågan om markåtkomst är därmed central.

För kommuner som är i behov av mark finns möjligheter att lösa in annans mark vid detaljplanering av ett område avseende mark som ska användas till allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Expropriationslagen ger möjlighet till ianspråktagande av annans mark under vissa förutsättningar. Om en kommun behöver få tillgång till mark på en fastighet och behovet är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt kan kommunen ansöka hos regeringen om expropriation. Ett sådant behov skulle kunna vara marktillgång för anordning av dagvattenhantering, exempelvis ett magasin, för att göra området mer översvämningssäkert.

Vid sidan av de möjligheter som finns i lagstiftning kan kommunen, som många gånger äger mycket mark i bebyggelse, använda sin egen mark för dagvattenhanteringsåtgärder. Utredningens slutsats är att det i detta avseende därmed generellt inte föreligger några hinder för kommunen att få still stånd en förbättrad dagvattenhantering.

För att förändra dagvattenhanteringen behöver dagvattenfrågan bättre införlivas i markplaneringen. 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. Härigenom kommer dagvattenfrågorna komma in i planeringen på ett tidigt stadium. Vidare kan frågorna hanteras ur ett större perspektiv vilket möjliggör att man kan identifiera de optimala lösningarna för dagvattenhanteringen.

Förslaget att Boverket får i uppdrag att samordna kunskap och utarbeta vägledning innebär att kommunerna lättare får del av den kunskap avseende risker om klimateffekter som finns. Genom ställningstaganden om exempelvis acceptabla risknivåer kommer det också bli klarare vad kommunerna har att förhålla sig till vid planering av mark. Genom dessa förslag ges därmed förutsättningar för en dagvattenhantering som kan ta höjd för kommande klimatförändringar, med långsiktig förmåga att hantera förändringar och utvecklas.



## **Utredningens förslag särskilt avseende dagvatten**

### **En möjlighet att ställa krav på fastighetsägarna om hantering av dagvatten på fastigheten**

Utredningen föreslår att det i vattentjänstlagen införs en möjlighet att i vissa fall ställa krav på fastighetsägarna att hantera en viss mängd dagvatten på den egna fastigheten. En sådan hantering utgörs antingen av att fastighetsägaren fördröjer dagvatten på fastigheten för att minska flödestopparna i den allmänna anläggningen eller att dagvattnet infiltreras på fastigheten så att vattnet inte belastar den allmänna anläggningen. Syftet med förslaget är att få till stånd en optimerad dagvattenhantering.

Kommunen måste vara den som löser hanteringen i ett större perspektiv. Privatfastigheter utgör dock en stor andel av den totala markarealen inom många verksamhetsområden för allmänna va-anläggningar och hanteringen som sker på dessa har stor betydelse för dagvattenhanteringen i området. I de fall som det skulle ge övervägande ekonomiska fördelar för anordnandet av tjänsten avlopp är det rimligt att möjligheten finns att ställa krav på fastighetsägaren att tillse viss hantering på fastigheten.

### **En kunskapsvägledning för kommunerna**

Utredningen föreslår att Boverket får i uppdrag att ge vägledning till kommunerna om hur en förbättrad dagvattenhantering kan komma till stånd. Ett kunskapsstöd till kommunerna skulle kunna hjälpa till att åstadkomma en förbättrad hantering. En övergripande vägledning där dagvattenhanteringen inte betraktas som antingen rena planeringsfrågor eller frågor om den löpande hanteringen skulle också kunna bidra till att integrera frågorna om dagvattenhanteringen i kommunens planeringsarbete.

### **Möjlighet till marklov vid förändring av markytans utformning**

Jag föreslår att det i PBL införs en möjlighet för kommunen att i detaljplanen bestämma att det krävs marklov för en viss förändring av markytans utformning.

Syftet med förslaget är att kommunen ska få en bättre möjlighet att se till att en reglering av markytans utformning, exempelvis reglering om viss andel hårdgjord yta följs. Hur stor del av marken inom ett område som är hårdgjord har stor betydelse för avrinningsförhållandena varför en bättre kontroll av denna frågas efterlevnad ger fördelar för dagvattenhanteringen.

## Nationell strategi

Som framgått har utredningen begränsat sitt uppdrag till ett av sex huvudområden. Det är angeläget att motsvarande arbete även sker för de andra fem områden. Jag föreslår att det sker i den nationella strategi som regeringen redan har beslutat om.

Därutöver kvarstår det även inom det område jag utrett olika frågor. Inledningsvis menar jag att det krävs politiska beslut om samtliga de oklarheter jag redovisat. Det handlar i första hand om att klargöra tidsperspektivet för bebyggelse, dvs. till vilket årtal anpassning bör ske. Vidare är det angeläget att utifrån den klimatforskning och de metoder som är tillgängliga besluta sig för vilket klimatscenario det är rimligt att utgå ifrån och hur ofta detta scenario ska omprövas. Det krävs politiska beslut om vilka risker som kan och ska accepteras och dessa beslut måste fattas av regering/riksdag. Slutligen har jag inte kunna lösa den mycket svåra och tunga finansieringsfrågan för att klimatanpassa befintlig bebyggelse, eftersom det bl.a. förutsätter kännedom om hur behoven fördelar sig mellan kommunerna, behoven kommer att variera stort på grund av olika geografiska förutsättningar. Utredningens förslag om krav mot kommunerna om analys i översiktsplan möjliggör att ett sådant underlag kommer att finnas tillgängligt år 2022.

Det anförda innebär att finansieringsfrågan i stort inte kan lösas förrän efter 2022. Redan nu finns det dock statliga medel att söka. MSB fördelar statsbidrag till kommunerna för förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Kommunerna kan ansöka om bidrag för fördjupade utredningar och permanenta förebyggande åtgärder. För budgetåret 2015 ansöktes om bidrag på 100 miljoner kronor, men endast 20 miljoner kronor delades ut. Från 2017 har dock det belopp MSB kan fördela höjts till 75 miljoner kronor om året och motsvarande ska gälla även för åren 2018, 2019 och 2020. Jag föreslår

att denna beloppshöjning består även för åren 2021 och 2022, dvs. till dess kommunernas kartläggning är genomförd, de ekonomiska behoven tydliggjorts och en uttömmande finansiering kan utarbetas. Beloppet är inte tillräckligt, men kan utgöra ett bidrag under tiden.

Jag föreslår därför att även finansieringsfrågan klagörs i en nationell strategi. För att möjliggöra sådana politiska beslut inom snar framtid föreslår jag 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.