

Lagrådsremiss

En förbättrad beredskap i kommunerna för klimatets förändring

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 februari 2018

Karolina Skog

Egon Abresparr
(Miljö- och energidepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås två ändringar i plan- och bygglagen. Den ena ändringen innebär ett krav på att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Den andra ändringen innebär att kommunen i en detaljplan får bestämma att det krävs markklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet och som inte vidtas för att anlägga en gata, väg eller järnväg som är förenlig med detaljplanen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Anpassning till ett förändrat klimat	6
5	Krav på riskbedömning i översiktsplanen.....	7
6	Marklovsplikt för reglering av markens genomsläpplighet	12
7	Ikraftträdande.....	16
8	Konsekvenser.....	16
8.1	Krav på riskbedömning i översiktsplanen	16
8.2	Marklovsplikt för reglering av markens genomsläpplighet	19
9	Författningskommentar.....	20
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Vem har ansvaret?.....	23
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	24
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	25

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § och 9 kap. 12 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, *och*

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

9 kap.

12 §

Det krävs marklov för trädfällning och skogsplantering inom ett område med detaljplan, om kommunen har bestämt det i planen.

Kommunen får i detaljplan bestämma att det krävs marklov för

1. trädfällning,

2. skogsplantering, och

¹ Senaste lydelse 2014:224.

3. markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Punkten 3 gäller inte åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i ärenden om antagande eller ändring av översiktsplan som har påbörjats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att dels analysera hur ansvaret fördelas mellan staten, lands- tingen, kommunerna och enskilda i fråga om att vidta åtgärder för att anpassa pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat, dels se över lagstiftningen för genomförande av sådana anpassningsåtgärder (dir. 2015:115). Utredningen tog namnet Klimatanpassningsutredningen. Uppdraget gavs efter förslag av Miljö- målsberedningen (dir. 2010:74) i betänkandet Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50). Klimatanpass- ningsutredningen lämnade i maj 2017 betänkandet Vem har ansvaret? (SOU 2017:42). Utredningen lämnade flera rekommendationer och för- slag, varav endast några förslag innebär lagändringar. Två av förslagen till lagändringar behandlas i detta lagstiftningsärende. Regeringen kom- mer under mandatperioden att ta fram en nationell strategi för klimatan- passning i syfte att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av detta arbete. En sammanfattning av betänk- andet i den del som avser lagförslaget finns i *bilaga 1*. Betänkandets lag- förslag återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteck- ning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sam- manställning av dem finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (dnr M2017/01407/K1).

4 Anpassning till ett förändrat klimat

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) redovisade i slutet av 2014 ett underlag om det klimatvetenskapliga kunskapsläget in- för regeringens kontrollstation 2015 för de klimat- och energipolitiska målen. Av redogörelsen framgår att Sveriges klimat har blivit varmare och mer nederbördsrikt.

Även om den globala medeltemperaturökningen begränsas till under två grader Celsius väntas kraftiga klimatförändringar som kommer att på- verka Sveriges naturmiljö och de flesta av samhällets sektorer. Enligt SMHI:s klimatscenarier kan årsnederbördsmängden komma att öka med mellan 10 och 40 procent under det närmaste seklet beroende på hur sto- ra utsläppen av växthusgaser blir. Den största ökningen förväntas inträffa under vintern. Samtidigt väntas sommarnederbörden i södra Sverige min- ska. Extrema väderhändelser som värmebölja, skyfall och kraftiga regn förväntas öka, vilket kan ge ökade problem med översvämningar. Den ökade nederbörden ökar också risker för ras, skred och erosion. Över- svämningar och inträngning av salthaltigt vatten förväntas också öka på grund av stigande havsnivåer, särskilt i låglänta kusttrakter i södra Sverige.

Uppvärmningen kommer sannolikt att få konsekvenser för en mängd ekosystem och ge effekter på nyttjandet av ekosystemen, till exempel vid fiske, jord- och skogsbruk. Vidare finns stora delar av det byggda kulturarvet nära vattendrag eller strand- och kustområden eftersom vatten historiskt varit viktigt för transporter, som kraftkälla och för fiske. Översvämningar kan därför få allvarliga konsekvenser för kulturarvet och för orters attraktivitet som bostadsort eller besöksmål. I förlängningen kan även möjligheterna att i framtiden kunna förstå Sveriges historiska utveckling påverkas negativt.

Dagens samhälle är anpassat och uppbyggt efter ett visst klimat. Med de klimatförändringar som ses redan i dag och de som kan förväntas, ändras förutsättningarna för hela samhället. Städer och tätbebyggda områden är särskilt känsliga för klimateffekter som översvämning och ökade temperaturer. Det är därför helt avgörande att den fysiska planeringen och utvecklingen av dessa områden tar hänsyn till kommande förändringar i klimatet. Åtgärder kan också handla om att anpassa vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och bebyggelse för att nämna några exempel.

Regeringens mål för samhällets anpassning till ett förändrat klimat är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter. Fortsatta satsningar krävs inom många olika områden för att uppnå målet. Regeringen har därför aviserat att en nationell strategi för klimatanpassning kommer att tas fram under mandatperioden för att stärka det långsiktiga arbetet och samordningen.

Myndigheterna har en viktig roll i att initiera, stödja och utvärdera klimatanpassningsarbetet inom sina ansvarsområden. Länsstyrelserna har haft ett regionalt samordningsuppdrag sedan 2009 och rapporterar årligen hur arbetet fortskrider. Den bild som förmedlas i rapporterna är att kunskapen om och engagemanget i klimatanpassningsfrågor ökar successivt. Fler beslut som tas på lokal nivå inkluderar klimatanpassning. Det gäller främst inom fysisk planering och i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, men också inom till exempel kulturmiljöområdet. Ändå görs det fortfarande relativt få konkreta klimatanpassningsåtgärder på lokal nivå.

Kommunerna har en central roll i arbetet med klimatanpassning. Kommunen är huvudman för teknisk försörjning och ansvarar bland annat för det förebyggande arbetet mot naturolyckor inom sitt geografiska område. Kommunen ansvarar också för den fysiska planeringen som är ett av de viktigaste områdena där klimatförändringarna och dess effekter måste förebyggas och tas om hand.

5 Krav på riskbedömning i översiktsplanen

Regeringens förslag: Kommunen ska i översiktsplanen redogöra för sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller förhindras.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens men har i viss del en annan ordalydelse.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna, däribland *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Svensk Försäkring*, *Fastighetsägarna*, *Villaägarnas riksförbund* och *Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrker förslaget eller har inga synpunkter. Många remissinstanser anser att förslaget är bra men att utredningens avgränsning är för snäv. Ett flertal remissinstanser, däribland *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Trafikverket*, *Boverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Mariestads* och *Gullspångs kommuner*, *Länsstyrelsen i Uppsala län* samt *Svensk Försäkring* har synpunkter på författningsförslaget och några ifrågasätter behovet av lagstiftning. Flera kommuner och några länsstyrelser har önskemål om vägledning och förstärkta resurser.

Skälen för regeringens förslag

Miljö- och riskfaktorer i översiktsplanen

Varje kommun ska enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Att översiktsplanen har en strategisk och vägledande funktion framgår av 3 kap. 2 §, där det bland annat anges att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Kravet på långsiktighet tillkom vid införandet av plan- och bygglagen i syfte att stärka översiktsplanens funktion som ett strategiskt dokument. I detta sammanhang pekade lagstiftaren även på klimatfrågans betydelse för en hållbar utveckling i kommunen (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 176).

Enligt 3 kap. 4 § ska kommunen i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I den äldre plan- och bygglagen (1987:10) fanns en hänvisning till miljö- och riskfaktorer. Av förarbetena till 3 kap. 4 § framgår att miljö- och riskfaktorerna helt tas om hand i 2 kap. och därför inte behöver nämnas särskilt i paragrafen (prop. 2006/07:122 s. 68). Det betonas i förarbetena att kommunernas redovisningsskyldighet inte minskas genom att hänvisningen till miljö- och riskfaktorer tas bort.

I 2 kap. 4 § plan- och bygglagen finns ett allmänt lämplighetskrav för planläggning som anger att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Det allmänna lämplighetskravet preciseras i 2 kap. 5 §. Att 2 kap. 4 och 5 §§ gäller även vid översiktsplanering följer av definitionen av planläggning i 1 kap. 4 § som anger att planläggning avser arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. I 2 kap. 5 § anges att bebyggelse och byggnadsverk vid planläggning ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till jord, berg- och vattenförhållandena (andra punkten) samt risken för olyckor, översvämning och erosion (femte punkten).

Genom uttrycket vattenförhållandena i 2 kap. 5 § 2 avses att hänsyn ska tas inte bara till grundvattenförhållandena utan även till ytvattenförhållandena (prop. 1988/89:116 s. 37). Bestämmelsen innebär att kom-

munerna vid lokalisering av bebyggelse ska ta hänsyn till risken för översvämning.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § 5 tillkom i syfte att förtydliga kommunens skyldighet att ta hänsyn till miljö- och riskfaktorer (prop. 2006/07:122 s. 32–36). Där anges att kravet på hänsynstagande till översvämning och erosion har lagts dels därför att långsamt inträffade översvämningar och erosion inte omfattas av ordet olycka, dels därför att hänsyn till dessa naturhändelser inte har tagits vid tillämpningen av andra punkten i bestämmelsen på det sättet som var tänkt enligt tidigare förarbeten. Med ordet olycka avses enligt propositionen (s. 35) en plötsligt inträffad händelse som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan handla om bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. Det som är relevant för klimateffekter är då bränder, skred, ras, översvämning och oväder som till exempel storm.

Översvämning, ras, skred och erosion är några effekter som kan förväntas till följd av klimatförändringarna. Redan i dag gäller alltså att kommunerna ska ta hänsyn till sådana riskfaktorer i översiktsplanen vid lokalisering av ny bebyggelse. Kommunerna bör därför ha viss erfarenhet av och beredskap för att arbeta med dessa frågor. Vidare bör det finnas visst underlag för det arbetet hos kommunerna. Nationella myndigheter har dessutom tagit fram beslutsunderlag till stöd för olika aktörer. Här kan nämnas portalen för översvämningshot som tagits fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, karttjänsten för ras och skred som tagits fram av bland annat Statens geotekniska institut och risköversikt stranderosion som tagits fram av Sveriges geologiska undersökning.

Klimatanpassningsarbetet i kommunerna måste förstärkas

Att anpassa den byggda miljön till effekterna av ett förändrat klimat är många gånger en planeringsfråga. Frågorna måste därför identifieras och tas in i samhällsplaneringen. Samhällsplaneringen sköts till stora delar på kommunal nivå. Alla kommuner kommer att påverkas av klimatförändringarna men konsekvenserna är förstås olika i landet. Klimatanpassningsfrågor kan till exempel aktualiseras i högre utsträckning i kustkommuner än i inlandskommuner. Av landets 290 kommuner har 131 kust mot antingen några av de fyra största sjöarna eller hav.

Enligt en enkätundersökning och kommunrankning utförd av IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring, "Klimatanpassning 2017 – så långt har kommunerna kommit", har sju av tio kommuner analyserat hur de kan påverkas av ett framtida klimat. Emellertid är det färre kommuner, fem av tio, där kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen fattar ett politiskt beslut om att kommunen ska arbeta med klimatanpassning. Endast fyra av tio kommuner uppger att de har identifierat olika möjliga klimatanpassningsåtgärder.

Några remissinstanser, däribland *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)* och *Boverket* anser att dagens regelverk redan ställer krav på att kommunen ska redovisa risker för olyckor, översvämning och erosion samt att förslaget riskerar att leda till en dubbelreglering i förhållande till det som redan gäller.

Av 2 kap. 5 § och 3 kap. 4 § plan- och bygglagen följer visserligen att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur hänsyn ska tas till risken för olyckor (inbegripet ras och skred), översvämning och erosion. Enligt nuvarande lagstiftning saknas emellertid ett krav på att kommunerna ska ge sin syn på klimatrelaterade risker som avser den redan byggda miljön. Det finns inte heller någon skyldighet för kommunerna att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra. För att förstärka klimatanpassningsarbetet i kommunerna behövs det uttryckliga regler som ställer krav på att kommunerna i översiktsplanen ger sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Att tydligt lyfta fram betydelsen av att kommunen i översiktsplanen gör en sådan bedömning ger flera fördelar för ett framgångsrikt klimatanpassningsarbete på lokal nivå. Klimatanpassningsarbetet förankras i befintliga processer i kommunen och processen förankras också politiskt genom antagande av översiktsplanen. Det ger också bättre förutsättningar för ett långsiktigt och strategiskt klimatanpassningsarbete. Det är viktigt för samhället att klimatanpassningsarbetet i kommunerna förstärks.

Bestämmelserna i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen om översiktsplanens innehåll bör därför kompletteras med krav på att den ska ge kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur risken för sådana skador kan minska eller upphöra. Regeringen instämmer inte i synpunkter från bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting* att lydelsen bör ändras till hur riskerna kan hanteras eller liknande. Detta skulle motverka syftet med bestämmelsen.

Riskbedömningen ska vara översiktlig och långsiktig

Översiktsplanen är en lämplig plats för en sådan övergripande och långsiktig riskbedömning som regeringen nu föreslår. Fördelen med översiktsplanen är att den är tänkt att vara övergripande och utgöra ett strategiskt dokument, att den fastställs av kommunfullmäktige samt att den geografiskt omfattar kommunens hela yta.

Trafikverket, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Boverket och Svensk Försäkring ifrågasätter om en översiktsplan är tillräckligt detaljerad för att kunna klarlägga risker och åtgärder. Några remissinstanser anser att riskbedömningen kan bli för omfattande med hänsyn till att hela kommunen omfattas.

För att riskbedömningen ska fylla sin funktion behöver den omfatta att på en övergripande nivå identifiera områden med osäkra förhållanden eller förutsättningar för försämrad säkerhet där det kan krävas mer detaljerade utredningar. Riskbedömningar bör i huvudsak kunna genomföras med hjälp av existerande geologiska, geotekniska och topografiska underlag samt havsnivåhöjnings-, översvännings-, ras- och skredkarteringar som nationella myndigheter och länsstyrelser tillhandahåller. Avsikten är alltså inte att bedöma markförhållandena för enskilda tomter eller på detaljnivå. En sådan detaljerad bedömning hör inte hemma i en översiktsplan utan i detaljplan eller i bygglovsprövningen. Utredningen bedömer att riskbedömningen kan utgöra underlag för kommunerna att

räkna ut hur mycket klimatanpassningen kommer att kosta. Regeringen anser att riskbedömningen kan utgöra ett underlag för kostnadsberäkningen. Eftersom översiktsplaneinstrumentet inte medger den detaljeringsgrad som krävs för att göra en heltäckande kostnadsuppskattning, krävs dock ytterligare analyser för att beräkna kostnaderna för klimatanpassning.

När det gäller risken för skador på grund av klimateffekter är det, som bland annat *Mariestads* och *Gullspångs kommuner* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* har framfört, viktigt att planeringen är långsiktig och att den anpassas efter förändrade klimatförhållanden. Bedömningen bör omfatta inte bara klimateffekter som kan förväntas uppstå i närtid, utan även klimateffekter som kan förväntas i ett längre perspektiv. Att perspektivet i översiktsplanen ska vara långsiktigt följer av 3 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Kommunen bör, utifrån de indikationer om risker som finns, prioritera bedömningen av de områden där risken för skador framstår som störst. Vid riskbedömningen bör hänsyn tas både till sannolikheten för och konsekvenserna av skador på den byggda miljön.

Riskbedömningen bör omfatta den byggda miljön och faktorerna översvämning, ras, skred och erosion

Anpassning av pågående och planerad markanvändning och bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat är ett mycket brett område. Utredningen har utifrån de sex huvudområden som identifierades i Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande Sverige inför klimatförändringar – hot och möjligheter (SOU 2007:60) avgränsat uppdraget till ett område, nämligen bebyggelse och byggnader. Utredningen anser att övriga fem områden behöver utredas i annan särskild ordning. Dessa områden är kommunikation (väg, järnväg, sjöfart osv.), tekniska försörjningssystem (elsystem, fjärrvärme osv.), areella näringar och turism (skogsbruket, jordbruket, fiske, turism osv.), naturmiljön och miljömålen samt människors hälsa.

Översiktsplaneutredningen (N 2017:02) påpekar att det är något oklart vilken bebyggelse som riskbedömningen är tänkt att omfatta. Utredningens förslag är att analysen ska avse bebyggelse och byggnadsverk, men även parker och andra anläggningar som ligger i nära anslutning till och sammanhänger med byggnader. Utredningen menar också att anläggningar som vindkraftverk och energianläggningar samt vägar och järnvägar ska ingå. Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Det bör framgå av lagtexten att analysen ska omfatta den byggda miljön i kommunen, ett uttryck som förekommer sedan tidigare i plan- och bygglagen när det gäller kraven på översiktsplanen (se 3 kap. 5 § 2).

Många remissinstanser invänder att utredningens avgränsning är för snäv. *Havs- och vattenmyndigheten* föreslår till exempel att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen bör redovisas i översiktsplanen. Med den gjorda avgränsningen i utredningen saknas underlag för att i detta lagstiftningsärende föreslå en sådan ändring. Flera remissinstanser har också synpunkter på vilka riskfaktorer som hänsyn ska tas till. Bland annat föreslås att värme bör inkluderas. Riskfaktorerna bör, såsom utredningen föreslagit, avgränsas till risk för översvämning,

ras, skred och erosion, eftersom dessa klimatteffekter kan orsaka stora skador på den byggda miljön. Även om till exempel ökade temperaturer och ökad luftfuktighet ger underhållsproblem på grund av risk för fukt och mögel, är värme inte i första hand en risk för bebyggelsen utan en risk för hälsan. Som redogjorts för i avsnittet ovan bör förslaget avse skador på den byggda miljön, och regeringen bedömer därför att värme inte bör ingå i uppräkningslistan av de effekter som kommunen ska ta hänsyn till i riskbedömningen.

Riktlinjer för riskbedömningens utformning

Ett flertal remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Landsting*, efterfrågar riktlinjer, underlag och stöd för arbetet med att utforma riskbedömningen. Regeringen har bland annat gett uppdrag till Boverket om tillsynsvägledning av översvämningsrisker i regleringsbrevet för 2017 och om tillsynsvägledning avseende ras, skred och erosion i regleringsbrevet för 2018.

6 Marklovsplikt för reglering av markens genomsläpplighet

Regeringens förslag: Kommunen får i en detaljplan bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet och som inte vidtas för att anlägga en gata, väg eller järnväg som är förenlig med detaljplanen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen föreslår inte någon begränsning av möjligheten att ställa krav på marklov.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna, däribland *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)*, *SMHI*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Statens fastighetsverk*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Boverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Svenskt Vatten* tillstyrker förslaget eller har inga synpunkter. Flera remissinstanser, däribland *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Boverket*, *Svenska kraftnät*, *länsstyrelserna i Västra Götalands och Gotlands län*, *Malmö kommun* och *Villaägarnas riksförbund* har synpunkter på författningsförslaget. Några länsstyrelser och kommuner, *Havs- och vattenmyndigheten* och *Villaägarnas Riksförbund* har synpunkter på avgränsningar i förslaget. Några kommuner, *HSB Riksförbund* och *Sveriges geologiska undersökning* har önskemål om vägledning.

Skälen för regeringens förslag

Markegenskapernas betydelse för uppkomst av dagvatten

Klimatförändringarna förväntas leda till ökade nederbörds mängder i Sverige, särskilt vintertid. Ökad nederbörd innebär en ökad risk för till exempel översvämningar som kan orsaka skador på den byggda miljön. Det är därför viktigt att skapa goda förutsättningar för att ta hand om dagvatten.

I tätbebyggda områden finns det två parametrar att arbeta med när det gäller hantering av nederbörd: ledningssystem och annan avrinning samt markens förmåga att ta hand om, absorbera eller tillfälligt magasinera nederbörden.

Markegenskaperna har avgörande betydelse för uppkomsten av dagvatten. Ju sämre förutsättningar för att vattnet ska kunna infiltrera marken, desto större blir mängden dagvatten. På mark som asfalterats eller bebyggt med bostadshus uppstår det dagvatten redan vid liten mängd nederbörd medan en skogsdunge i en park klarar mer nederbörd innan dagvatten uppstår.

Andelen hårdgjord yta, det vill säga markyta som inte släpper igenom vatten, har alltså en stor inverkan på avrinningsförhållandena i ett område. Områden som är fullt ut urbaniserade (består av uteslutande hårdgjorda ytor och bebyggelse) saknar därför ofta förmåga att hantera nederbörd genom infiltration. Där måste vattnet i stället ledas bort. Ju större området är, desto större blir belastningen på omkringliggande områden som vattnet rinner av till.

Markens förmåga att ta emot vatten och kapaciteten att leda bort vattnet samverkar med varandra när det gäller ett områdes förmåga att hantera skyfall. Översvämning uppstår om marken inte klarar av att absorbera vattenmängderna och vattnet inte leds bort. Vid byggnation anläggs därför system för att så effektivt som möjligt transportera bort vatten. I de flesta samhällen i Sverige finns det system som bygger på att vattnet leds ned i ledningar och vidare från området till närmaste eller lämpligaste vattendrag, hav eller sjö.

Oberoende av klimatförändringarna pågår också en annan utveckling som försvårar hanteringen av dagvatten. Bland annat förtätas städerna, vilket medför att grönområden ersätts av hårdgjorda ytor. Det finns också en allmän trend att till exempel gräsmattor i villatomter hårdläggs för att bli underhållsfria. Ett annat problem som kan uppstå när dagvattenfrågorna inte tas med vid planläggning av områden är när ett område exploateras bredvid ett redan befintligt. Om det befintliga området har en dagvattenanläggning som är dimensionerad för detta område kan systemet bli underdimensionerat i förhållande till den tillkommande hanteringen när det tillkommande området kopplas på.

Dagvatten vid detaljplanläggning

I detaljplaneringen av ett område har kommunen möjligheter att reglera frågor som underlättar dagvattenhanteringen. Enligt 4 kap. 5 § plan- och bygglagen ska kommunen i detaljplanen ange gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Vid nyexploatering är det ett viktigt instrument och en grundläggande förutsättning för att klara av dagvattenhanteringen, eftersom mark därigenom kan reserveras för dagvattenhantering till skydd för översvämningar vid kraftiga skyfall. Detta kan

exempelvis ske genom att se till att området har tillräckligt med allmän platsmark som även kan hantera vatten från skyfall. Dessutom kan kommunen enligt 4 kap. 10 § reglera markens höjdläge i detaljplanen, vilket skapar ytterligare förutsättningar för att kontrollera och styra vattnets vägar och exempelvis leda det till utvalda översvämningssytor. Kommunen kan i planen även enligt 4 kap. 16 § 1 bestämma i vilken utsträckning som markytan ska vara genomsläpplig för vatten, det vill säga inte hårdgjord (prop. 1985/86:1 s. 582).

Marklovsplikt förstärker kommunens möjlighet att säkerställa god dagvattenhantering

Kommunen har alltså en möjlighet att i planbestämmelser reglera markytans genomsläpplighet, till exempel genom att ange hur stor andel av en fastighet som får hårdgöras. Med hänsyn till den betydelse som markens utförande har för avrinningsförhållandena är det viktigt att kommunen har tillräckliga verktyg för att säkerställa en god dagvattenhantering och att planbestämmelser om genomsläpplighet följs. Möjligheten att stoppa planstridiga åtgärder med stöd av bestämmelsen om rättelseförelägganden i 11 kap. 20 § plan- och bygglagen är inte tillräcklig för att uppnå det syftet, eftersom denna bestämmelse endast ger en möjlighet att agera mot planstridiga åtgärder och först i efterhand. I stället bör kommunen ges en möjlighet att i detaljplan införa marklovsplikt för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Genom ett sådant ansökningsförfarande får kommunen information om vilka åtgärder som planeras och möjlighet att stoppa en planstridig eller olämplig åtgärd innan den vidtas.

I de fall mark har avsatts för gata, väg eller järnväg i detaljplanen har kommunen redan vid planläggningen tagit ställning till hur sådana anläggningar påverkar markens genomsläpplighet. Det saknas därför skäl att införa marklovsplikt i de fallen. Kommunernas möjlighet att föreskriva marklovsplikt ska därför inte omfatta markåtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som i detaljplan får användas för sådant ändamål.

Boverket, och länsstyrelserna i Västra Götalands och Gotlands län anser att bestämmelsen bör införas i 9 kap. 11 § plan- och bygglagen. Marklovspliktens omfattning regleras i 9 kap. 11–13 §§. Bestämmelserna i 11 och 12 §§ avser åtgärder inom områden med detaljplan och 13 § avser åtgärder i områden utanför detaljplan. I 11 § finns ett generellt krav på marklov för schaktning och fyllning om inte kommunen bestämmer annat i detaljplanen. I 12 § finns en möjlighet för kommunen att genom en planbestämmelse införa skyldighet att söka marklov för trädgårdsskott och skogsplantering. Distinktionen mellan det generella kravet på marklov i 11 § och den fakultativa möjligheten i 12 § utvecklas i förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s. 296–302). Där framgår att mer betydande schaktningar och fyllningar generellt har stor betydelse för tomtens lämplighet för bebyggelse, stads- och landskapsbilden samt relationen grannar emellan, men att naturförhållandena däremot inte generellt har samma betydelse vid planeringen. Det påpekas vidare att skogspartier kan inverka på avrinnings- och grundvattenförhållanden, klimat m.m. och att kommunerna därför bör kunna införa

skyldighet att söka marklov för sådana åtgärder genom en planbestämelse.

Markens genomsläpplighet kan på samma sätt som skogspartier vara av betydelse för avrinningsförhållandena. Det är emellertid främst i mer urbaniserade områden som markens genomsläpplighet kan få sådan betydelse. Det saknas därför skäl att införa ett generellt krav på marklov för sådana åtgärder. Det är i stället tillräckligt att kommunen ges en möjlighet att reglera detta i detaljplanen. Som några remissinstanser pekar på kommer en sådan marklovsplikt bara att gälla om det bestäms i en ny eller ändrad detaljplan. Eftersom bestämmelsen ska vara fakultativ bör den, som utredningen föreslagit, föras in i 9 kap. 12 § plan- och bygglagen.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Översiktsplaneutredningen (N 2017:02) och Havs- och vattenmyndigheten påpekar att betänkandets föreslagna lydelse ”förändring av markytans utformning” har en stor räckvidd och skulle kunna leda till att marklovsplikt kan införas för andra åtgärder än de som utredningen avser. Regeringen instämmer i dessa synpunkter. Möjligheten att införa marklovsplikt bör enbart avse sådana markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Ett antal remissinstanser (bland annat *Malmö kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Villaägarnas riksförbund* och *Svenska kraftnät*) har synpunkter på vilka åtgärder som ska omfattas av kravet på marklov och under vilka förutsättningar som kommunen ska få införa marklovsplikt. Prövningsgrunderna för marklov finns i 9 kap. 35 § plan- och bygglagen. Där framgår att ansökningar om marklov ska prövas mot bestämmelser om genomsläpplighet i detaljplanen om det finns en sådan. Kommunen har möjlighet att meddela bestämmelser om genomsläpplighet med stöd av 4 kap. 16 § 1. Om kommunen bedömer att det finns skäl för att meddela sådana planbestämmelser finns det nog många gånger också skäl att införa en bestämmelse om marklovsplikt. Om detaljplanen inte innehåller någon bestämmelse av förbudskaraktär som kan ligga till grund för marklovsprövningen enligt 9 kap. 35 § 1, får prövningen i stället enbart göras mot övriga punkter i 9 kap. 35 §.

Möjligheten för kommunen att i en detaljplan bestämma omfattningen av kraven på marklov regleras i 4 kap. 15 § plan- och bygglagen. Med stöd av bestämmelsen kan kommunen i planen ange de bestämmelser som behövs för att i ett sammanhang reglera de fysiska förhållanden som från allmän eller grannerättslig synpunkt behöver bestämmas (se prop. 1985/86:1 s. 573). Bestämmelsernas omfattning ska avgöras med hänsyn både till de åtgärder som planen avser att reglera inom planområdet och till förhållandena i planområdets omgivning. Meningen är med andra ord att ge kommunen de instrument som behövs för att skapa en god helhetslösning utifrån de förhållanden som är kända vid planläggningstillfället. I planbeskrivningen bör kommunen motivera omfånget och detaljeringsgraden av planens bestämmelser. I sammanhanget ska också nämnas tydlighetskravet i 4 kap. 32 § andra stycket. Det är viktigt att det framgår tydligt av detaljplanen vilka åtgärder som omfattas av en bestämmelse om befrielse från eller om ökning av kravet på lov.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande i ärenden om antagande eller ändring av översiktsplan som har påbörjats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens i fråga om ikraftträdande men innehåller ingen övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Västerbottens och Uppsala län* påpekar att vissa kommuner kommer att göra aktualitetsprövningen i slutet av nästa mandatperiod och genomföra arbetet med ny översiktsplan i princip helt i den mandatperiod som börjar år 2022 och att det därför är mer realistiskt med år 2026 som mål för förslaget. *Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)* instämmer i att år 2022 är en optimistisk bedömning. Övriga remissinstanser har inga synpunkter i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att de föreslagna förändringarna träder i kraft så snart som det är möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2018.

Att utarbeta en ny översiktsplan eller ändra en befintlig är tidskrävande processer. Det är därför rimligt att ärenden om antagande eller ändring av översiktsplan/översiktsplan som har påbörjats enligt nu gällande lagstiftning kan slutföras utan att behöva anpassas till det krav på riskbedömning av påverkan av klimatförändringar som nu föreslås. För ärenden om antagande eller ändring av översiktsplan som har påbörjats före den 1 juli 2018 bör därför äldre föreskrifter fortfarande gälla.

Bestämmelsen om markklovsplikt är fakultativ. Det är därför inte nödvändigt med en övergångsbestämmelse. Det innebär att kommunen har möjlighet att införa sådan markklovsplikt även i pågående planarbete. Plan- och bygglagens förfaranderegler för antagande av detaljplaner måste naturligtvis följas.

8 Konsekvenser

8.1 Krav på riskbedömning i översiktsplanen

Förslaget innebär ett krav på att kommunerna i översiktsplanen ska bedöma risker på grund av klimatförändringarnas påverkan på den byggda miljön. Syftet med kravet är i första hand att kommunerna ska börja arbeta med att bedöma riskerna, utarbeta strategier och inleda dialog med kommuninvånarna. Det ska ses som en början på den mycket angelägna klimatanpassningen av bebyggelse.

Om bebyggelse inte klimatanpassas kommer det att leda till stora kostnader. Klimat- och sårbarhetsutredningen uppskattade att de ökade skadekostnaderna till följd av översvämningar, ras, skred och erosion under

perioden 2010–2100 kommer att uppgå till 90–225 miljarder kronor. I dagens penningvärde (år 2016) motsvarar det 98–245 miljarder kronor. Som referens från en enstaka händelse kan nämnas skyfallet över Malmö 2014 där skadekostnaden uppskattas till omkring 600 miljoner kronor.

Förslaget berör kommuner inklusive den kommunala självstyrelsen, länsstyrelser, enskilda och företag.

Kommuner

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. Den riskbedömning som ska göras i översiktsplanen kommer att innebära en ökad arbetsinsats och därmed också ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Finansieringsprincipen ska därför tillämpas. Utredningen skriver att bedömningen av klimateffekternas påverkan bör vara det mest krävande arbetet och att den fortsatta uppdateringen bör kunna ske till en betydligt lägre kostnad. Utredningen bedömer att den initiala analysen inte bör kosta mer än i genomsnitt 500 000 kronor per kommun. Kostnaden är beräknad utifrån tre kommuners faktiska kostnader för att ta fram en klimatanpassningsplan eller en klimat- och sårbarhetsanalys. Omprövningen bör enligt utredningen kunna göras till 20 procent av grundkostnaden, alltså i genomsnitt 100 000 kronor per kommun och mandatperiod.

Det finns faktorer som talar för att kommunernas arbetsinsats inte kommer att öka i den utsträckning utredningen beräknat. Kommunerna ska göra riskbedömningen utifrån befintligt underlag från länsstyrelser och andra nationella myndigheter. Här kan nämnas portalen för översvämningsshot som tagits fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, karttjänsten för ras och skred som tagits fram av bland annat Statens geotekniska institut samt risköversikt stranderosion som tagits fram av Sveriges geologiska undersökning. Bedömningen ska också göras på en övergripande nivå, och innebär inte ett krav på analys av kostnader för anpassningsåtgärder såsom utredningen föreslog.

För att göra den initiala riskbedömningen kan kommunerna dock behöva ta fram ytterligare underlag utöver befintligt underlag. Med ett väl genomfört initialt arbete finns också en bra grund för det fortsatta arbetet. Regeringen bedömer därför i likhet med utredningen att ersättningen per kommun för den initiala bedömningen bör uppgå till 500 000 kronor. Däremot bör omprövningen av riskbedömningen i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i den initiala bedömningen och med stöd av befintligt underlag, och alltså till en betydligt lägre kostnad än vad utredningen föreslog. Kostnaden för uppdatering av riskbedömningen är därmed försumbar. Kommunerna behöver därför inte tillföras medel efter år 2022. Den kostnadsökning som kommunerna kompenseras för föreslås belasta anslag 1:10 Klimatanpassning inom utgiftsområde 20. Utredningen menar att såväl principiella som praktiska skäl talar för ett generellt statsbidrag där regleringen sker genom att nivån på anslaget 1.1 Kommunal-ekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 förändras och tillförs 36 250 000 kronor per år 2019–2022.

Den kommunala självstyrelsen

Förslaget kan innebära en begränsning i det kommunala planmonopolet och därmed också påverka den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § regeringsformen slås fast att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Risken för olyckor, översvämning och erosion är områden där staten behållit sin tillsyn, eftersom staten har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och möjlighet att ingripa i frågor om nationell betydelse. Den föreslagna regleringen innebär bland annat att underlaget för den statliga tillsynen breddas och fördjupas. I förhållande till detta intresse kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt i den mening som avses i regeringsformen.

Länsstyrelser

Förslaget medför att länsstyrelserna genom samrådsförfarandet om översiktsplanen ska medverka till att denna analys blir tillräcklig och ändamålsenlig. Samtidigt kommer kommunernas underlag att underlätta länsstyrelsernas granskning av kommunernas översiktsplaner. Regeringen bedömer därför att länsstyrelsernas kostnader inte kommer att öka.

Enskilda och företag

Genom att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av riskerna för skador på den byggda miljön i kommunen och hur riskerna kan minska eller upphöra får enskilda och företag ökad kunskap om riskerna. Det skapar bättre förutsättningar för enskilda och företag att vidta förebyggande åtgärder i stället för att ta hand om skador i efterhand. Förslaget skapar även bättre förutsättningar för att undvika riskområden när ny bebyggelse planeras.

Sammantagen bedömning

Många studier pekar på att kostnaderna för att ta hand om skador i den byggda miljön till följd av ras, skred, erosion och översvämning är betydligt högre än kostnaden för att vidta förebyggande åtgärder. Förslaget om att kommunerna ska bedöma risken för skador i översiktsplanen och presentera en strategi för hur riskerna ska minska eller upphöra, ger ökade möjligheter att vidta förebyggande åtgärder. Regeringen bedömer därför att en något utökad statlig reglering inom dessa områden är rimlig. Flera myndigheter har tagit fram fritt tillgängliga planeringsunderlag till stöd för sådana analyser som kommunerna ska göra på grund av kravet. Det finns därmed goda förutsättningar för kommunernas arbete, men regeringen bedömer ändå att kravet kommer att innebära en viss ökning av arbetsinsatsen. Kommunerna kommer därför att ersättas genom ett generellt statsbidrag om i genomsnitt 500 000 kronor per kommun. Regleringen sker genom att nivån på anslaget 1.1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 förändras och tillförs 36 250 000 kronor per år 2019–2022.

8.2 Marklovsplikt för reglering av markens genomsläpplighet

Förslaget innebär att kommunen i en detaljplan får bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Avsikten är att marklovsplikten ska leda till en högre efterlevnad av de detaljplaner som innehåller bestämmelser om markens genomsläpplighet. Frågan om markens förmåga att ta hand om dagvatten kan vara av stor vikt i vissa områden. En kontrollmöjlighet för att säkerställa att kraven följs förbättrar områdets säkerhet mot översvämning.

Det övergripande syftet med förslaget är att samhället ska ha en bättre beredskap för översvämningar till följd av skyfall och kraftiga regn. Skadekostnaderna för sådana händelser kan bli höga. Som nämnts ovan uppskattas i utredningen kostnaden för skyfallet över Malmö 2014 till omkring 600 miljoner kronor. Försäkringsbolagens kostnader för naturrelaterade vattenskador som främst orsakas av höga vattenstånd, skyfall eller brister i avlopps nätet uppgår till 170–310 miljoner kronor årligen under åren 2011–2013 och 2015. Då ingår inte till exempel kostnader för räddningsinsatser eller offentliga byggnader som inte är försäkrade.

Om någon reglering inte kommer till stånd kommer situationen att fortsätta vara som i dag. Kommunen kan reglera markens genomsläpplighet i detaljplan. Men byggnadsnämnden kommer inte att ha någon möjlighet att kontrollera att kravet efterlevs. Kommunen kommer därför sakna en nödvändig överblick över andelen hårdgjord yta inom ett område, och även sakna möjlighet att påverka var och i vilken omfattning nya ytor hårdgörs. Detta kan leda till förvärrade problem med översvämningar och stora kostnader som följd.

Förslaget berör kommuner, fastighetsägare och exploatörer samt prövningsmyndigheter.

Kommuner

För kommunerna innebär förslaget att det kan bli fler lovansökningar, vilket leder till ökad arbetsbelastning. De ekonomiska konsekvenserna för kommunen är kopplade till vilken taxa kommunen tillämpar för marklov. Avgiften som kommunen får ta ut får högst uppgå till den genomsnittliga kostnaden för ärendetypen. Kommunernas kostnader bedöms därför inte att öka till följd av förslaget. Vidare är det kommunen själv som styr över när lovansökan kan komma att aktualiseras.

Fastighetsägare och exploatörer

För fastighetsägare och andra exploatörer innebär förslaget kostnader, framför allt genom att de kan behöva betala en lovavgift. Vidare innebär ansökningsförfarandet i sig vissa arbetsinsatser och kan ta viss tid i anspråk genom prövning av ansökan och eventuella överklaganden. Förändringen innebär emellertid ingen konsekvens för fastighetsägare i förhållande till vad de har rätt att göra med sin mark, eftersom det redan finns en möjlighet att reglera markens genomsläpplighet i detaljplan.

De konsekvenser som förslaget kan innebära för fastighetsägare måste dock ställas mot nyttan. En kontrollmöjlighet för att säkerställa att kraven följs förbättrar området säkerhet mot översvämningar. Denna effekt kommer även fastighetsägare till del, eftersom risken att fastigheten drabbas av översvämningar minskar.

Prövningsmyndigheter

Ärenden om marklov kan överklagas till länsstyrelsen och därefter till domstol. Prövningsmyndigheter påverkas därmed av förslaget eftersom det innebär en utökning av marklovsplikten till att även avse markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Möjligheten att införa marklovsplikt gäller endast för nya eller ändrade detaljplaner. Att anta eller ändra en detaljplan tar allt ifrån ett knappt år till flera år. Därtill kommer den tid det tar för kommunens byggnadsnämnd att pröva ansökan om marklov som första instans. Vidare bedömer regeringen att det främst är i mer tätbebyggda områden som markens genomsläpplighet kan få sådan betydelse att det finns skäl att införa marklovsplikt. Antalet ärenden kan alltså förväntas vara mycket få under de första åren efter det att lagändringen har trätt i kraft för att därefter öka något, men fortfarande vara relativt få. Regeringen bedömer därför att den ökade ärendemängden är något som prövningsmyndigheterna kan klara av med befintliga resurser.

Sammantagen bedömning

Sammantaget anser regeringen att möjligheten att få till ett lovförfarande för åtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet är av sådan vikt för dagvattenhanteringen att fördelarna klart överväger de nackdelar förslaget kan ge för vissa fastighetsägare genom att de kan tvingas till att ansöka om lov.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap.

5 § Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, och

7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

Paragrafen, som reglerar vad som ska framgå av en översiktsplan, har ändrats genom att en ny *sjunde punkt*, har lagts till. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Enligt *sjunde punkten* ska kommunen i översiktsplanen redovisa sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur dessa risker kan minska eller upphöra.

Med uttrycket ”den byggda miljön” avses samma sak som i andra punkten.

Kommunens redovisning av sin syn på riskerna ska vara övergripande. Bedömningen ska avse risken för att skador kan uppstå på den byggda miljön både i närtid och i ett längre perspektiv (jfr 3 kap. 2 §) Den ska göras utifrån befintliga relevanta underlag, till exempel geologiskt, geotekniskt och topografiskt underlag samt de havsnivåhöjnings-, översvämning-, ras- och skredkarteringar som finns hos länsstyrelser och andra myndigheter. I vissa fall kan ytterligare underlag behövas, till exempel från Trafikverket om statlig infrastruktur ligger i ett riskområde. Bedömningen bör anpassas till kommunens geografiska förutsättningar och bebyggelsestruktur. Bedömningen behöver inte avse enskilda byggnader eller anläggningar.

Med uttrycket klimatrelaterade avses att det ska vara fråga om översvämning, ras, skred och erosion som är en följd av processer som beror på klimatet, till exempel nederbörd eller höga vattenflöden. Däremot avses inte sådana effekter som är en följd av mänsklig aktivitet, till exempel sprängning eller vattenläcka.

9 kap.

12 § Kommunen får i detaljplan bestämma att det krävs marklov för

1. trädgård, och
2. skogsplantering, och
3. markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Punkten 3 gäller inte åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet.

Paragrafen reglerar tillsammans med 9 kap. 11 och 13 §§ marklovsplikts omfattning. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första stycket punkten 3* har det införts en möjlighet att i detaljplan bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, dvs. som kan försvåra för vatten att tränga in i marken. Exempel på sådana markåtgärder är att hårdgöra ytor, till exempel att asfaltera tomtmark som inte tidigare varit asfalterad eller att ersätta naturgräs med konstgräs. I övrigt har bestämmelsen endast ändrats redaktionellt och någon ändring i sak i förhållande till vad som tidigare gällt är inte avsedd.

Andra stycket är nytt och innebär en begränsning av möjligheten att ställa krav på marklov enligt första stycket.

Kommunen får alltså inte bestämma att marklov krävs för åtgärder som vidtas för att anlägga en gata, väg eller järnväg på mark som i planen har avsatts för det ändamålet även om åtgärden kan försämra markens genomsläpplighet. Med uttrycket ”åtgärder som vidtas för att anlägga” avses samtliga åtgärder som behövs för att anlägga gatan, vägen eller järnvägen, dvs. även sådana som vidtas utanför den mark som i planen har avsatts för det aktuella ändamålet. Det kan exempelvis vara fråga om skyddsåtgärder för att hindra oljeläckage från vägen eller tillfälliga anordningar, till exempel byggvägar, under byggtiden.

Orden väg och järnväg har här samma betydelse som i väglagen (1971:948) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649).

Sammanfattning av betänkandet Vem har ansvaret?

Här ges en sammanfattning av betänkandet Vem har ansvaret? (SOU 2017:42) i den del som avser lagförslaget.

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 förhindras. 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. Utredningens bedömning är att ett sådant krav mot kommunerna kan bli ett kraftfullt första steg mot den nödvändiga klimat-anpassningen. 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.

Möjlighet till marklov vid förändring av markytans utformning

Utredningen föreslår att det i plan- och bygglagen (2010:900) 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 följs. Det kan exempelvis vara reglering om viss andel hårdgjord yta. Hur stor del av marken inom ett område som är hårdgjord har stor betydelse för avrinningsförhållandena. En bättre kontroll av denna frågas efterlevnad ger därför fördelar för dagvattenhanteringen.

Betänkandets lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 3 kap. 5 § och 9 kap. 12 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, *och*

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

7. kommunens 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.

9 kap.

12 §

Det krävs marklov för trädfällning *och* skogsplantering inom ett område med detaljplan, om kommunen har bestämt det i planen.

Det krävs marklov för trädfällning, skogsplantering *och förändring av markytans utformning* inom ett område med detaljplan, om kommunen har bestämt det i planen.

Förteckning över remissinstanserna

Översiktsplanutredningen (N 2017:02), Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Folkhälsomyndigheten, Boverket, Statens fastighetsverk, Konjunkturinstitutet, Fortifikationsverket, Statkontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbotten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Blekinge Tekniska Högskola, Göteborgs universitet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sametinget, Naturvårdsverket, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Statens geotekniska institut (SGI), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Trafikverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Tillväxtverket, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Regelrådet, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Arvika kommun, Borgholms kommun, Danderyds kommun, Falkenbergs kommun, Falun kommun, Gullspång kommun, Göteborgs kommun, Hallsbergs kommun, Haninge kommun, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Kristianstads kommun, Kävlinge kommun, Laxå kommun, Lidköpings kommun, Ljusdals kommun, Lomma kommun, Lysekil kommun, Malmö kommun, Mariestads kommun, Mölndals kommun, Nynäshamns kommun, Stockholms kommun, Vellinge kommun, Vännäs kommun, Ystads kommun, Åre kommun, Älvkarleby kommun, Örebro kommun, Örnköldsviks kommun, Trossamfundet Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenskt Vatten AB, Näringslivets Regelnämnd (NNR), Byggherrarna Sverige AB, Fastighetsägarna Sverige AB, Föreningen för Samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare (FSBS), Föreningen Sveriges Stadsbyggare, If Skadeförsäkring, IQ Samhällsbyggnad, IVL Svenska miljöinstitutet AB, Länsförsäkringar, SmåKom, Stockholm Vatten, Svensk Försäkring, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggindustrier, Villaägarnas Riksförbund, Världsnaturfonden (WWF).

Yttrande har också inkommit från Ängelholms kommun och HSB Riksförbund.