

Ansvar vid naturolycka

- Uppföljning av MSBs huvudrapport från 2010

December 2019



Ansvar vid naturolycka, uppföljning av huvudrapport, december 2019

Publikationsnummer: MSB1494 - december 2019
ISBN-nummer: 978-91-7927-010-0

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: RO-SO

Text: Tove Andersson, Setterwalls Advokatbyrå

Förord

Denna rapport är en uppföljning av MSB:s rapport om ansvar vid naturolycka från 2010. Denna uppföljning har genomförts av författaren av huvudrapporten, Tove Andersson, Setterwalls Advokatbyrå.

Uppföljningsrapporten kompletterar den ursprungliga rapporten och dessa två rapporter läses lämpligast tillsammans för att ge en samlad bild av lagstiftningen inom området.

Karlstad december 2019

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	7
2 AVGRÄNSNINGAR	8
3 PLAN- OCH BYGGLAGEN	10
3.1 En ny plan- och bygglag	10
3.2 Planeringsbesked	15
3.3 Ett enklare detaljplanekrav	15
3.4 Den nationella strategin för klimatanpassning	16
3.5 En ny regional fysisk planering	19
3.6 Miljöbedömningar	20
4 KRISBEREDSKAPSFÖRORDNINGEN	23
5 ÖVERSVÄMNINGSFÖRORDNINGEN	24
6 ANALYS OCH REFLEXIONER	25
6.1 Nyttillkommen reglering.....	25
6.2 De centrala slutsatserna från 2009 står sig	27
7. KÄLLFÖRTECKNING	31

Sammanfattning

Denna rapport utgör en uppföljning av MSB:s rapport ”Ansvar vid naturolycka” från den 14 december 2009. Rapporten redogör för större lagändringar i vissa utvalda lagar som tillkommit efter att den tidigare rapporten publicerades. Rapporten är avgränsad till sådana lagändringar som kan anses vara av större relevans för frågan om ansvar vid naturolycka. Avsikten är att granska aktualiteten av den tidigare rapporten.

De lagändringar som kan sägas vara av större relevans för frågan om ansvar vid naturolycka återfinns i plan- och bygglagen. Bestämmelserna, som rör planläggning och byggande, tar sikte på förebyggande arbete. Detta förebyggande arbete är, antingen genom lagtextens lydelse eller genom uttalanden i förarbetena, på ett eller annat sätt kopplat till frågan om ansvar för naturolyckor. Förändringarna innebär i huvudsak ett förtydligat ansvar för kommuner och länsstyrelser i samband med planläggning. Till exempel ska kommuner i översiktsplanen 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. Länsstyrelsen har fått en förtydligad roll i samband med kommunens översikts- och detaljplaneringsarbete. Till exempel ska länsstyrelsen i samrådsskedet verka för att lokaliseringen av byggnader inte blir olämplig med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Därutöver har nya bestämmelser om regionala fysisk planering för Stockholm och Skåne län införts som ersätter plan- och bygglagens tidigare bestämmelser om regionplanering. Av regleringen följer bland annat att landstingen, som ansvarar för planeringen, ska verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter. I förarbetena anges att regional fysisk planering bör införas i fler län när behov och förutsättningar för sådan planering finns. Det har även införts ett nytt sjätte kapitel i miljöbalken som förtydligar vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla avseende yttre händelser. Med yttre händelser menas bland annat översvämningar, stigande havsnivåer och jordbävningar. Förtydligandet har gjorts i lagtext för s.k. specifika miljöbedömningar, men i förarbetena uttalas att motsvarande även gäller för s.k. strategiska miljöbedömningar. Ändringarna har föranlett vissa ändringar i sektorslagstiftning, som plan- och bygglagen.

Bedömningen är, trots de förändringar som skett, att de centrala slutsatserna som presenterades i den tidigare rapporten fortfarande står sig när det gäller den lagstiftning som behandlas i denna rapport.

I övrigt kan nämnas att en ny krisberedskapsförordning trätt i kraft och vissa nya definitioner införts i översvämningförordningen. Det har inte identifierats några ändringar av större relevans genom den nya plan- och byggförordningen, i lagen om skydd mot olyckor, förordningen om skydd mot olyckor, lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, förordning om kommuners och landstings åtgärder

inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, skadeståndslagen, 32 kap. miljöbalken och 3 kap. jordabalken avseende frågan om ansvar vid naturolycka.

1 Inledning

Följande rapport utgör en uppföljning av MSB:s rapport *Ansvar vid naturolycka* publicerad den 14 december 2009, som innehåller en sammanställning av lagstiftningar som reglerar ansvar inom naturolycksområdet för olika typer av naturhändelser. Rapporten granskar aktualiteten av den tidigare rapporten. Avsikten är att ta fram ett kompletterande kunskapsunderlag som kan användas för att öka kunskapen hos samhällets aktörer om ansvaret vid naturolycka.

Inledningsvis redogörs för de större lagändringar som tillkommit efter att den tidigare rapporten publicerades. Därefter sammanfattas de lagändringarna som skett. Samtidigt presenteras ett antal slutsatser beträffande de luckor och oklarheter som finns i lagstiftningen. Arbetet har utförts utifrån de avgränsningar som anges under avsnitt två nedan.

Rapporten har upprättas av advokaten Tove Andersson, Setterwalls Advokatbyrå, på uppdrag av MSB. Arbetet med projektet ”*Ansvar vid naturolycka*” drivs av Boverket, Jordbruksverket, RAÅ, SGI, Skogsstyrelsen, Trafikverket, MSB och SKL. Framtagandet av den slutliga rapporten har föregåtts av möten och avstämningar per telefon samt en fysisk workshop med flera olika deltagande myndigheter.

Rapporten utgör inte rådgivning i någon konkret fråga eller i något enskilt ärende. Rapporten får inte utan Setterwalls Advokatbyrå AB:s skriftliga samtycke användas i sådant syfte eller för sådant ändamål. Det framhålls slutligen att rapporten enbart avser lagändringar fr.o.m. 14 december 2009 t.o.m. den 31 oktober 2019. Lagändringar som skett därefter har inte beaktats. Rapporten kommer inte att uppdateras utan kompletterande uppdrag.

2 Avgränsningar

Rapporten behandlar det konkret reglerade ansvaret som kan uppkomma vid naturolyckor. Liksom i den tidigare rapporten avses med naturolycka i denna rapport ras, skred, erosion, skogsbrand, översvämning, storm och extrem nederbörd. För en närmare redogörelse av definitionen hänvisas till avsnitt 1.2 i den tidigare rapporten.

Med ansvar menas ansvar att vidta förebyggande åtgärder mot naturolyckor och ansvar att vidta åtgärder i samband med naturolyckor. I förekommande fall avses även sådant ansvar som kan uppkomma efter en naturolycka. På motsvarande sätt som i den tidigare rapporten behandlas inte följd effekter av naturolyckor, till exempel översvämningar som leder till förorening av dricksvatten eller uppdämning av avloppssystem.

Rapporten är avgränsad till att endast behandla lagändringar i de större lagpaketen som tidigare beskrivits. Med de större lagpaketen avses:

- plan- och bygglagen (2010:00) ("PBL"),
- plan- och byggförordningen (2011:338) ("PBF"),
- lag (2003:778) om skydd mot olyckor ("LSO"),
- förordning (2003:789) om skydd mot olyckor ("FSO"),
- förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ("Krisberedskapsförordningen"),
- lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ("LXOH"),
- förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ("FXOH")
- förordning (2009:956) om översvämningsrisker ("Översvämningsförordningen"),
- skadeståndslagen (1972:207) ("SkL"),
- 32 kap. miljöbalk (1998:808) ("MB"), och
- 3 kap. jordabalk (1970:994) ("JB").

I ett avsnitt behandlas även s.k. yttre händelser som omnämns i miljöbalkens nya sjätte kapitel, se vidare avsnitt 3.6. Avsnittet, som ligger utanför rapportens egentliga avgränsning, inkluderades med anledning av de diskussioner som förts under dialogen med projektgruppen.

Rapporten är vidare avgränsad till sådana lagändringar som kan anses vara av större relevans gällande ansvar vid naturolycka. Med lagändringar av större relevans avses ändringar i bestämmelser som uttryckligen reglerar och adresserar ansvar vid naturolycka. Därutöver har vissa lagändringar av mer generella bestämmelser inkluderats som av andra skäl kan anses ha betydelse för ansvaret vid naturolycka, t.ex. med anledning av uttalanden i förarbeten.

Inga ändringar som kan anses vara av större relevans har skett i PBF, LSO, FSO, LXOH, FXOH SkL, 32 kap. MB och 3 kap. JB avseende ansvar vid naturolycka. Dessa bestämmelser behandlas därför inte närmare i rapporten.

För att rapporten ska vara överblickbar görs ingen fullständig analys av varje lagändring. Fokus ligger istället på att ge en översiktlig bild av vilka större ändringar som skett. Lagändringarna kommenteras i första hand utifrån förarbetsuttalanden. Rapporten avser, som ovan angetts, endast lagändringar som trätt ikraft fr.o.m. 4 december 2009 t.o.m. den 31 oktober 2019.

Förändringar i annan lagstiftning än ovan, rättspraxis, regleringsbrev m.m. behandlas inte i rapporten i enlighet med uppdragets omfattning. Förslag på lagändringar i t.ex. statliga utredningar kommenteras inte heller närmare. Detsamma gäller för sektorsspecifika förändringar. Rapporten behandlar endast svensk lagstiftning. Någon jämförelse med annat lands lag, internationell rätt eller någon generell inventering av tillämplig EU-rätt omfattas inte.

Rapportens avgränsningar har i enlighet med uppdraget gjorts för att på ett översiktligt sätt kunna beskriva de lagändringar som skett sedan den tidigare rapporten publicerades och därigenom också uppdatera dess aktualitet. Rapporten bör kunna fungera som en utgångspunkt för framtida utredningar på området. Vid framtagandet av denna rapport har ett antal detaljfrågor framförts av arbetsgruppen som inte faller inom ramarna för uppdraget, men som alljämt kan erfordra ytterligare utredning. Det rör t.ex. statsstödsfrågor vid naturolyckor. Övriga frågor behandlas i samband med analysavsnittet.

3 Plan- och bygglagen

3.1 En ny plan- och bygglag

3.1.1 Allmänt

Den 2 maj 2011 ersattes den äldre plan- och bygglagen ("ÄPBL")¹ av en ny plan- och bygglag². I samband med detta ersattes även den tidigare plan- och byggförordningen³ av en ny plan- och byggförordning⁴. Den nya plan- och bygglagen är resultatet av att ett stort antal utredningsförslag och innebär att plan- och byggprocesserna förenklas samtidigt som kontrollen av byggandet skärps. För att underlätta tillämpningen har även språket i den nya lagen moderniserats och viktiga termer definierats.⁵ Den nya plan- och bygglagen innehåller även ett antal förändringar som kan anses vara av större relevans för ansvaret vid naturolycka.

3.1.2 Beaktande av miljö- och klimataspekter

Vid införandet av den nya PBL reglerades det att *miljö- och klimataspekter* ska beaktas vid planläggning och byggande. Regleringen återfinns i 2 kap. 3 § 1 st. PBL.

Bestämmelsens första stycke anger i sin helhet att planläggning ska, med hänsyn till natur- och kulturvärden, *miljö- och klimataspekter* samt mellankommunala och regionala förhållanden, främja:

- 1) en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
- 2) en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
- 3) en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
- 4) en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
- 5) bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

De olika aspekterna motsvarar i huvudsak regleringen i ÄPBL, dock med tillägget att även miljö- och klimataspekter ska beaktas. Enligt förarbetena handlar tillägget om miljö- och klimataspekter i första hand om en integrerad och mer förutseende samhällsplanering som anpassas till ett förändrat klimat och som främjar minskade utsläpp av växthusgaser.⁶ Syftet med tillägget i

¹ Plan- och bygglag (1987:10).

² Plan- och bygglag (2010:900).

³ Plan- och byggförordningen (1987:383).

⁴ Plan- och byggförordning (2011:338).

⁵ Prop. 2009/10:170 s. 1.

⁶ Prop. 2009/10:170 s. 414.

lagtexten om att ta hänsyn till klimataspekter vid planläggning är att främja goda miljöförhållanden dels genom anpassning till klimatförändringar, dels genom en minskad klimatpåverkan och därigenom bidra till att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.⁷

Det kan noteras att redan 1 januari 2008 trädde ändringar i kraft som tydliggjorde att planläggning och lokalisering ska ske med hänsyn till risker för olyckor, översvämningar och erosion.⁸ Även dessförinnan ansågs de grundläggande reglerna i plan- och bygglagstiftningen innebära krav på hänsyn till olika miljö- och riskfaktorer.⁹ Det saknades dock uttryckliga krav på att hänsyn ska tas till *klimataspekter*.¹⁰

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § PBL 1 st. ger enligt lagkommentaren uttryck för de grundläggande syftena med planläggning enligt PBL. I översiktsplaner kommer bestämmelsen i första hand till uttryck genom redovisningen av hur kommunen kommer att tillgodose de allmänna intressena. I detaljplaner och områdesbestämmelser kommer bestämmelsen i första hand till uttryck genom den avvägning som ska göras mot eventuella motstående enskilda intressen.¹¹

Enligt förarbetena bör regleringen – tillsammans med vissa andra bestämmelser¹² – utgöra en god grund när kommunerna ska ta ställning till klimatrelaterade frågor i den fysiska planeringen på olika nivåer. Enligt förarbetena kommer dock kommunerna och länsstyrelserna att behöva stöd i sitt arbete med dessa frågor. Detta bör i första hand ske genom metod- och kompetensutveckling samt genom rådgivning. Förarbetena omnämner i sammanhanget Boverkets rapport ”Bygg för morgondagens klimat” från 2009 som redovisar exempel och metoder för hur planering och byggande kan anpassas för att förebygga, undvika och minimera negativa effekter av klimatförändringar.¹³

Av 2 kap. 3 § PBL 2 st. följer att hänsyn ska tas till de intressen som anges i punkten 1-5 även i andra ärenden enligt lagen. Bestämmelsen i andra stycket innebär enligt lagkommentaren att till exempel ansökningar om bygglov och förhandsbesked i princip ska prövas på planmässiga grunder.¹⁴

⁷ Prop. 2009/10:170 s. 161.

⁸ Zeteo, lagkommentar, 2 kap. 3 § PBL.

⁹ Prop. 2006/07:122 s. 34

¹⁰ Zeteo, lagkommentar, 2 kap. 3 § PBL.

¹¹ Zeteo, lagkommentar, 2 kap. 3 § PBL.

¹² Tillsammans med ändringar i plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 januari 2008 och som tydliggjorde att planläggning och lokalisering ska ske med hänsyn till risker för olyckor, översvämningar och erosion, liksom att länsstyrelsen har en uttrycklig skyldighet att bevaka att så sker vid både översiktsplanering och detaljplanläggning, se 2 kap. 5 § 1 st. 5 p. och 11 kap. 10 § 2 st. 5 p. PBL.

¹³ Prop. 2009/10:170 s. 208 f.

¹⁴ Zeteo, lagkommentar, 2 kap. 3 § PBL.

3.1.3 Möjlighet att ställa krav på skyddsåtgärder i detaljplan

Vid införandet av nya PBL reglerades om att kommunen i detaljplan kan bestämma *krav på skyddsåtgärder* för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Bestämmelsen återfinns i 4 kap. 12 § 1 p. PBL.

Kommunens möjlighet att ställa krav på skyddsåtgärder överensstämmer i huvudsak med regleringen om att planläggning och lokalisering ska ske med hänsyn till risker för olyckor, översvämningar och erosion som trädde i kraft den 1 januari 2008 (se 2 kap. 5 § 1 st. 5 p. PBL). Enligt förarbetena är tillägget en konsekvens av det ökade behovet av klimatanpassning och att de dåvarande reglerna inte gav ett tillräckligt tydligt stöd för att garantera genomförandet av erforderliga säkerhetshöjande och skadeförebyggande åtgärder som i vissa fall kan vara en förutsättning för att ett markområde ska kunna bebyggas.¹⁵

Det reglerades samtidigt om att kommunen i detaljplan får ange att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning inte får ges förrän en viss skydds- eller säkerhetsanläggning på tomten har genomförts. Bestämmelsen återfinns i 4 kap. 14 § 4 p. PBL. Tillägget föranleddes av de ökade hänsyn som kommunen enligt 2 kap. 5 § 1 st. 5 p. och 4 kap. 12 § 1 p. PBL bör ta till risken för olyckor, översvämning och erosion.¹⁶

En förutsättning för att det i en detaljplan ska gå att medge bebyggelse under sådana villkor bör enligt förarbetena vara att det redan vid planläggningen kan visas att marken med den föreslagna skydds- eller säkerhetsanläggningen är lämplig att bebygga. Vidare förutsätts att de villkorade åtgärderna är så preciserade och effektbeskrivna att det står klart att de är genomförbara.¹⁷

Av Boverkets vägledning på området framgår att PBL som regel förutsätter att bestämmelser om skyddsåtgärder med stöd av 4 kap. 12 § kompletteras med bestämmelser om villkor för lov eller startbesked enligt 4 kap. 14 §. Det betonas i vägledningen att villkoren endast får omfatta åtgärder som kan vidtas på den egna tomten och som syftar till att göra den egna tomten lämplig (jfr. även i lagtexten ”tomten”, 14 § 4 p).¹⁸

3.1.4 Långsiktiga och mer strategiska översiktsplaner

Vid införandet av nya PBL reglerades om att översiktsplanen ska ange inriktningen för den *långsiktiga utvecklingen* av den fysiska miljön. Bestämmelsen återfinns i 3 kap. 2 § PBL. Det reglerades samtidigt om att det av planen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta *hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av*

¹⁵ Prop. 2009/10:170 s. 428 f.

¹⁶ Prop. 2009/10:170 s. 429 f.

¹⁷ Prop. 2009/10:170 s. 209 och 428-430.

¹⁸ Se vidare: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker/halsa-och-sakerhet-i-detaljplan/planbestammelser-for-halso-och-sakerhetsatgarder/> . 2019-10-31.

betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Bestämmelsen återfinns i 3 kap. 5 § 4 p. PBL.

Enligt förarbetena till bestämmelserna innebär det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärsektoriell samverkan inom och mellan olika nivåer, som rör de sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiven och inte minst klimatfrågan. Härigenom är det angeläget att juridiskt säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang så att sambanden med förhållandena i omvärlden blir tydligare.¹⁹

Förfarandena till bestämmelserna anger vidare att översiktsplanen behöver grundas på omvärldsanalyser och mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut. Det anges även att lagstiftningen bör ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan som tar hänsyn till och samordnar med överordnade, för kommunen relevanta, nationella, regionala och mellankommunala mål, planer, program och strategier. Som exempel nämns bl.a. miljö kvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier. Genom detta kan översiktsplanen utvecklas till ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen och även fungera som en plattform för kommunens medverkan i bl.a. den regionala utvecklingsplaneringen.²⁰

Det framhålls dock i förarbetena att det inte exakt bör regleras vilka mål, planer, program och strategier som hänsyn bör tas till eftersom dessa kan skifta till namn och innehåll över tid. Det bör istället vara upp till kommunen att bedöma vilka som är relevanta för kommunens hållbara utveckling och den fysiska planeringen.²¹

3.1.5 Länsstyrelsens uppgifter under detaljplaneprocessen

Vid införandet av nya PBL reglerades om att länsstyrelsen under detaljplanesamrådet särskilt ska verka för att lokaliseringen av en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Bestämmelsen återfinns i 5 kap. 14 § 1 st. 4 p. PBL.

Syftet med regleringen är att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan vad länsstyrelsen ska samråda om och länsstyrelsens överprövningsgrunder. Länsstyrelsens överprövningsgrunder återfinns i 11 kap. 10 § PBL. Överprövningsgrunderna föreskriver bland annat sedan 1 januari 2008 att Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, se 11 kap. 10 §

¹⁹ Prop. 2009/10:170 s. 176.

²⁰ Prop. 2009/10:170 s. 177.

²¹ Prop. 2009/10:170 s. 177.

2 st. 5 p. Genom ändringen tydliggörs att länsstyrelsen genom aktiva insatser tidigt i planeringsprocessen ska bidra med sådant underlag, råd och synpunkter som ger kommunen möjlighet att utforma planförslaget så att ett senare statligt ingripande kan undvikas.²²

Regleringen kompletterar ett antal andra uppgifter som länsstyrelsen har under samrådsprocessen, se vidare 5 kap. 14 § 1-3 p. PBL.

Det reglerades samtidigt om att länsstyrelsen under granskningstiden bland annat ska yttra sig över planförslaget om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Bestämmelsen återfinns i 5 kap. 22 § 5 p. PBL.

Enligt förarbetena infördes bestämmelsen eftersom det ansågs angeläget att kommunen vid granskningen får uttryckliga besked om det exempelvis finns risk för ett ingripande från staten efter planen har antagits. Förarbetena omnämner i sammanhanget att detta normalt sett inte innebär någon ny uppgift för länsstyrelsen eftersom flertalet länsstyrelser redan regelmässigt avger ett yttrande vid utställningen i de fall någon av överprövningsgrunderna är aktuella.²³

Regleringen innebär även en skyldighet för länsstyrelsen att yttra sig över ett antal andra förhållanden motsvarande resterande överprövningsgrunder i 11 kap. 10 § 2 st. 1-4 p. PBL, jfr 5 kap. 22 § 1-4 p. PBL.

3.1.6 Samråd om kommunens förslag till översiktsplan

Vid införandet av nya PBL reglerades om att länsstyrelsen vid översiktsplanssamrådet särskilt ska verka för att lokaliseringen av en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Bestämmelsen återfinns i 3 kap. 10 § 5 p. PBL.

Bestämmelsen infördes för att det tydligt ska framgå att länsstyrelsen ska behandla samma aspekter vid översiktsplanssamrådet som inför granskningsyttrande under utställningstiden, jfr 3 kap. 16 § PBL.²⁴ Av 3 kap. 16 § PBL framgår till exempel att länsstyrelsen under utställningstiden ska avge ett granskningsyttrande över planförslaget och att det ska framgå av yttrandet om en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 16 § PBL 2 st. 5 p.).

Det konstateras i förarbetena att ändringen inte innebär någon ny uppgift för länsstyrelsen utan enbart innebär att det som redan får anses gälla förtydligas i

²² Prop. 2009/10:170 s. 247.

²³ Prop. 2009/10:170 s. 247 f.

²⁴ Prop. 2009/10:170 s. 183.

lagtexten. Förarbetena omnämner att de flesta länsstyrelserna redan tar upp frågan om hälsa och säkerhet vid samrådet.²⁵

Regleringen kompletterar ett antal andra uppgifter som länsstyrelsen har under samrådet, se vidare 3 kap. 10 § 1-4 p. PBL.

3.2 Planeringsbesked

Den 1 juli 2017 trädde en ny reglering i kraft som ger kommunen möjlighet att under detaljplanearbetet begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen.

Bestämmelserna återfinns i 5 kap. 10 a-f §§ PBL.

Ett planeringsbesked innebär enligt 5 kap. 10 § f PBL att länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, ska bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i överprövningsgrunderna i 11 kap. 10 § 2 st. En av överprövningsgrunderna är om åtgärden innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, jfr 11 kap. 10 § 2 st. 5 p. PBL. Av förarbetena följer även att ett planeringsbesked inte är begränsat i tiden och att beskedet har bindande verkan för länsstyrelsens prövning efter en antagen detaljplan.²⁶

Redan innan regleringen trädde i kraft gällde att länsstyrelsen under detaljplanesamrådet bl.a. ska verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Vidare gällde att länsstyrelsen under granskningstiden ska yttra sig över planförslaget om förslaget, enligt länsstyrelsens bedömning, innebär att en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, se 5 kap. 14 § 1 st. 4 p. och 22 § 5 p. PBL (jfr även avsnitt 3.1.5 ovan).²⁷

I förarbetena till bestämmelserna framfördes dock att det inte fanns något sätt för kommunen att få ett bindande besked av länsstyrelsen i ovanstående frågor förrän allt planarbete är utfört och länsstyrelsen, efter planens antagande, har avgjort frågan om ingripande. Bestämmelserna infördes för att kommunen och byggherren så tidigt som möjligt ska kunna få besked från länsstyrelsen i de frågor staten råder över vid detaljplanering.²⁸

3.3 Ett enklare detaljplanekrav

Den 1 januari 2019 trädde en ny reglering i kraft som förtydligade att kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse bara gäller bebyggelse med bygglovspflichtiga byggnadsverk och om detaljplan behövs med hänsyn till *”bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av*

²⁵ Prop. 2009/10:170 s. 183.

²⁶ Prop. 2016/17:151 s. 25.

²⁷ Prop. 2016/17:151 s. 24.

²⁸ Prop. 2016/17:151 s. 24.

samordning eller till förhållandena i övrigt". I fråga om bebyggelse som ska förändras eller bevaras förtydligades vidare att detaljplanekravet gäller om regleringen behöver ske i ett sammanhang "med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt". Bestämmelsen återfinns i 4 kap. 2 § 1 st. 1-2 p. PBL.

Enligt förarbetena innebär ändringarna att det blir enklare att bedöma när detaljplan krävs och när detaljplan inte krävs. Redan tidigare fanns utrymme att avstå från planläggning när det inte behövs någon detaljplan. Detta utrymme tillvaratogs dock sällan av kommunen. En förklaring till detta var den lagtekniska konstruktionen som gav intrycket av att en ny sammanhållen bebyggelse inte kan prövas i samband med en ansökan om lov eller förhandsbesked. En annan förklaring var att förarbetena underströk behovet av planläggning snarare än möjligheterna att pröva en åtgärd genom bygglov eller förhandsbesked samt att befintlig bebyggelse vanligtvis omfattas av detaljplan. Regeringen ansåg därmed att det förelåg ett behov av att förtydliga detaljplanekravets räckvidd.²⁹

I förarbetena anges att förhållanden som kan ha betydelse för när planläggning krävs är risker för olyckor, översvämning och erosion som kan förväntas till följd av klimattförändringar.³⁰

3.4 Den nationella strategin för klimatanpassning

3.4.1 Allmänt

Den 8 mars 2018 lade regeringen fram två lagförslag om ändringar i plan- och bygglagen i propositionen som syftar till att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatets förändring. Den ena ändringen uppställer vissa krav på riskbedömning i översiktsplanen. Den andra ändringen rör marklovsplikt för reglering av markens genomsläpplighet.

Regeringen lade samtidigt fram en nationell strategi för klimatanpassning som syftar till att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av detta arbete. I strategin fastslås bland annat att nationella myndigheter ska initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning inom sitt ansvarsområde och att detta avses regleras i förordning.³¹ Med hänsyn till rapportens avgränsning behandlas inte den nationella strategin för klimatanpassning närmare.

²⁹ Prop. 2017/18:167 s. 13.

³⁰ Prop. 2017/18:167 s. 21 f.

³¹ Detta har nu skett genom en förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete. Syftet med regleringen är att formalisera myndigheternas uppgifter i arbetet med klimatanpassning samt att skapa en process som innebär att myndigheterna arbetar med klimatanpassning på ett strukturerat sätt, se vidare: <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/07/regeländringar-beslutade-den-28-juni-2018/>. 2019-10-31.

3.4.2 Krav på riskbedömning i översiktsplanen

Den 1 augusti 2018 trädde den ena regleringen i kraft som 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. Bestämmelsen återfinns i 3 kap. 5 § 7 p. PBL.

I förarbetena till regleringen anges att översvämning, ras, skred och erosion är några av de effekter som kan förväntas till följd av klimatförändringarna. Vidare konstateras att det många gånger är en planeringsfråga att anpassa den byggda miljön till effekterna av ett förändrat klimat. Regeringen ansåg därför att frågorna måste identifieras och tas in i samhällsplaneringen, vilken till stora delar sker på kommunal nivå.³²

Redan innan regleringen trädde i kraft gällde enligt 2 kap. 5 § och 3 kap. 4 § PBL att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur hänsyn ska tas till risken för olyckor (inbegripet ras och skred), översvämning och erosion. Regeringen menade dock att det saknades krav på att kommunerna ska ge sin syn på klimatrelaterade risker som avser den redan byggda miljön. Det framhölls vidare att det inte fanns någon skyldighet för kommunerna att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra.³³

Det poängteras i förarbetena att riskbedömningen ska vara översiktlig och långsiktig. För att den ska fylla sin funktion ska den enligt förarbetena på ett övergripande plan identifiera områden med osäkra förhållanden eller förutsättningar för försämrad säkerhet där det kan krävas mer detaljerade utredningar. Enligt förarbetena bör riskbedömningarna i huvudsak kunna genomföras med hjälp av existerande geologiska, geotekniska och topografiska underlag samt havsnivåhöjnings-, översvämning-, ras- och skredkarteringar som nationella myndigheter och länsstyrelser tillhandahåller.³⁴

Den bebyggelse som avses är enligt förarbetena bebyggelse och byggnadsverk, men även parker och andra anläggningar som ligger i nära anslutning till och sammanhänger med byggnader. Det anges även att anläggningar som vindkraftverk och energianläggningar samt vägar och järnvägar ska ingå. Avsikten är dock inte att bedöma markförhållandena för enskilda tomter eller på detaljnivå. Sådana detaljerade bedömningar bör istället göras i detaljplan eller vid bygglovsprövningen.³⁵

Bedömningen bör enligt förarbetena anpassas till kommunens geografiska förutsättningar och bebyggelsestruktur. Det framhålls vidare att bedömningen inte bara bör omfatta climateffekter som kan förväntas uppstå i närtid, utan även climateffekter som kan förväntas i ett längre perspektiv. Det tydliggörs

³² Prop. 2017/18:163 s. 11 f.

³³ Prop. 2017/18:163 s. 12.

³⁴ Prop. 2017/18:163 s. 13.

³⁵ Prop. 2017/18:163 s. 13.

även att bestämmelsen är framåtsyftande. Bestämmelsen tar inte sikte på sådant som kan hänföras till redan inträffad översvämning, ras, skred och erosion.³⁶

Ett flertal remissinstanser efterfrågade riktlinjer, underlag och stöd för arbetet med att utforma riskbedömningen. Regeringen omnämmer i detta sammanhang att Boverket getts i uppdrag att ta fram tillsynsvägledningar om översvämningssrisker respektive ras, skred och erosion.³⁷ Dessa rapporter har nu publicerats, se Boverkets rapport *"Tillsynsvägledning avseende översvämningssrisker"* från 2018 och Boverkets rapport *"Tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion"* från 2019. Det har vid framtagandet av rapporten dock noterats att dessa tillsynsvägledningar avser detaljplaner och inte översiktsplaner. Tillsynsvägledningen avseende översvämningssrisker riktar sig enligt vad Boverket anger på sin hemsida i första hand till länsstyrelserna och syftar till att ge stöd åt länsstyrelserna vid tillsyn av kommunernas detaljplaner gällande risken för översvämning. När det gäller tillsynsvägledningen avseende skred och erosion noteras i vägledningen bl.a. att stora delar av tillsynsvägledningen också ger stöd för hur kommunerna kan arbeta med dessa risker i sitt planarbete, men en tillsynsvägledning skiljer sig mot en allmän vägledning både vad gäller syfte och målgrupp.

I lagkommentaren i Zeteo anges, i anslutning till den kritik som framfördes av remissinstanserna, att propositionen i vissa avseenden är otydlig i vad kommunen förväntas redovisa i översiktsplanen. Enligt lagkommentaren bör kraven på redovisningens innehåll inte sättas för högt mot bakgrund av att det i förarbetena betonas att redovisningen ska vara övergripande.³⁸

3.4.3 Markklovsplikt för reglering av markens genomsläpplighet

Den 1 augusti 2018 trädde även den andra regleringen i kraft som innebär att kommunen i en detaljplan får bestämma att det krävs markklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Markklov krävs dock inte för åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet. Bestämmelserna återfinns i 9 kap. 12 § 1 st. 3 p och 2 st. PBL.

Regeringen framhöll i förarbetena att klimatförändringarna förväntas leda till ökade nederbördsmängder i Sverige. Detta medför i sin tur en ökad risk för till exempel översvämningar som kan orsaka skador på den byggda miljön. Regeringen menade därför att det var viktigt att skapa goda förutsättningar för att ta hand om dagvatten.³⁹

Kommunen hade redan tidigare möjlighet att i detaljplan reglera frågor som underlättar dagvattenhanteringen, t.ex. genom att reservera allmän platsmark som kan hantera skyfall, reglera höjdläge för att styra och hantera vattnets

³⁶ Prop. 2017/18:163 s. 88.

³⁷ Prop. 2017/18:163 s. 14.

³⁸ Zeteo, lagkommentar, 3 kap. 5 § 7 p. PBL.

³⁹ Prop. 2017/18:163 s. 15.

vägar och bestämma i vilken utsträckning som markytan inte ska vara hårdgjord, jfr bestämmelserna i 4 kap. 5, 10 och 16 §§ PBL. Regeringen menade dock – med hänsyn till markens betydelse för avrinningsförhållandena – att det är viktigt att kommunen har tillräckliga verktyg för att säkerställa en god dagvattenhantering och att planbestämmelser om genomsläpplighet följs. Enligt regeringen var möjligheten att stoppa planstridiga åtgärder med stöd av bestämmelsen om rättelseförelägganden i 11 kap. 20 § PBL inte tillräcklig eftersom den endast ger en möjlighet att agera mot planstridiga åtgärder och först i efterhand. Genom marklovsplikten kan dock kommunen erhålla information om vilka åtgärder som planeras och möjlighet att stoppa en planstridig eller olämplig åtgärd innan den vidtas.⁴⁰

Kommunens möjlighet att kräva marklovsplikt gäller bara om det bestäms i en ny eller ändrad detaljplan. 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 får därför inte införas marklovsplikt i de fallen.⁴¹

3.5 En ny regional fysisk planering

Den 1 januari 2019 trädde en ny reglering i kraft om regional fysisk planering. Bestämmelserna återfinns i 7 kap. PBL.

Regionplanering fanns redan tidigare reglerat genom ÄPBL och PBL samt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Enligt den senare lagen var regionplanering för kommunerna i Stockholms län obligatorisk och skulle bedrivas av landstinget. För övriga kommuner var regionplaneringen frivillig och skulle bedrivas av kommunalförbund.⁴²

Den nya regleringen ersätter de tidigare bestämmelserna i 7 kap. PBL och lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Enligt 7 kap. 1 § 1 st. PBL ska regional fysisk planering ske i Stockholms län och i Skåne län. Enligt förarbetena bör regional fysisk planering, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, införas i ytterligare län när behov och förutsättningar för sådan planering finns.⁴³ I förarbetena till regleringen anges att den regionala fysiska planeringen bland annat bör bidra med ökad kunskap och förståelse för hur samhällsförändringar påverkar kommuner och regioner. Den kan bidra till en mer samhällsekonomisk planering genom att stärka samordning och samarbete med anpassning till ett förändrat klimat.⁴⁴

Landstinget ansvarar för planeringen enligt 7 kap. 1 § 1 st. PBL. I Landstingets uppgifter ingår bland annat att utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö, se 7 kap. 1 § 2 st. 1 p. PBL. Med regionala frågor avses frågor som angår två eller flera kommuner. Enligt förarbetena kan uppgiften

⁴⁰ Prop. 2017/18:163 s. 16 f.

⁴¹ Prop. 2017/18:163 s. 17.

⁴² Prop. 2017/18:266 s. 22.

⁴³ Prop. 2017/18:266 s. 39 f.

⁴⁴ Prop. 2017/18:266 s. 34.

exempelvis avse att utreda övergripande strukturer som kan minska klimatpåverkan.⁴⁵

Landstinget ska även upprätta en regionplan enligt 7 kap. 1 § 2 st. 2 p. PBL. Regionplanen är, liksom tidigare, inte bindande.⁴⁶ Den ska istället ses som vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser enligt 7 kap. 2 § PBL. Av regionplanen ska bland annat framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, se 7 kap. 3 § 2 p. PBL. I förarbetena framförs att samhällsplaneringen har blivit mer komplicerad och att en aktör inte ensam kan bedriva planering. Det anges bland annat att en starkare samordning mellan de olika slagen av planering ger förutsättningar för en mer hållbar samhällsutveckling ur såväl social som miljö- och klimatsynpunkt.⁴⁷

Landstingen ska även verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter, se 7 kap. 1 § 1 st. 7 p. PBL. Enligt förarbetena kan detta till exempel ske genom att landstinget i den regionala fysiska planeringen verkar för effektiva och strategiska lösningar för att minska risken för översvämningar eller bidra till lämplig markanvändning med hänsyn till geotekniska säkerhetsfrågor till följd av ett förändrat klimat.⁴⁸

3.6 Miljöbedömningar

Den 1 januari 2018 trädde en nytt sjätte kapitel i miljöbalken i kraft. Kapitlet har fått en ny struktur och innehåller även vissa nya ord och uttryck. Syftet är att tydliggöra de processer avseende miljöbedömningar som regleras i kapitlet.⁴⁹

Det nya kapitlet föranledde också ett antal följdändringar i sektorslagstiftning, däribland PBL. En översiktlig sammanfattning av skillnaden mellan det tidigare och det nya 6 kap. MB samt vissa följdändringar i PBL finns på Boverkets hemsida.⁵⁰

När det gäller miljöbedömningar avseende *planer och program* innehåller det nya kapitlet framför allt förtydliganden av vad som redan tidigare gällt. Syftet är att kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ("SMB") ska få genomslag i tillämpningen.⁵¹ Beträffande miljöbedömningar för *verksamheter och åtgärder* har ett antal förändringar skett. Syftet är att genomföra de senaste ändringarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU den 13 december

⁴⁵ Prop. 2017/18:266 s. 95.

⁴⁶ Prop. 2017/18:266 s. 57.

⁴⁷ Prop. 2017/18:266 s. 61.

⁴⁸ Prop. 2017/18:266 s. 53 och 96.

⁴⁹ Prop. 2016/17:200 s. 1.

⁵⁰ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/miljobedomningar/6-kap-MB/>. 2019-10-31.

⁵¹ Prop. 2016/17:200 s. 1.

2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ("MKB-direktivet"). Ändringarna följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ("Ändringsdirektivet").⁵² Det har bland annat införts nya och förtydligade krav om vad en miljökonsekvensbeskrivning i en specifik miljöbedömning (miljöbedömning avseende verksamheter och åtgärder, jfr 6 kap. 1 § 1 st. MB) ska innehålla. Bland annat följer numera av 6 kap. 35 § 4 p. MB att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra till följd av yttre händelser.⁵³ Det uttalas i förarbetena att även om motsvarande förtydligande inte finns för strategiska miljöbedömningar (miljöbedömning avseende planer och program, jfr 6 kap. 1 § 1 st. MB) så gäller att en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för en sådan miljöbedömning ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av sådana miljöeffekter som genomförandet av planen kan antas medföra antingen i sig eller till följd av yttre händelser.⁵⁴ Förtydligandet i 6 kap. 35 § 4 p. MB föranleds av den nya lydelsen av artikel 3 i MKB-direktivet (enligt Ändringsdirektivets lydelse). Den nya lydelsen innebär att miljöeffekter som kan förväntas till följd av risker som är förknippade med verksamhetens eller åtgärdens utsatthet för allvarliga olyckor eller katastrofer ska ingå i en miljöbedömning. Som exempel nämns översvämningar, stigande havsnivåer eller jordbävningar (jfr skäl 15 till Ändringsdirektivet). Enligt förarbetena kan sådana miljöeffekter redan anses ingå i den tidigare lydelsen av 6 kap. MB. Det ansågs dock att det uttryckligen bör framgå för att åstadkomma ett tydligt regelverk.⁵⁵ Förarbetena anger, med hänvisning till skäl 15 i Ändringsdirektivet, att det för sådana verksamheter är viktigt att ta hänsyn till dels sårbarheten för allvarliga olyckor eller katastrofer, dels risken för att sådana olyckor eller katastrofer inträffar och dels hur det inverkar på risken för negativa miljöeffekter.⁵⁶ Förarbetena hänvisar även till skäl 13 i Ändringsdirektivet som anger att det är lämpligt att utvärdera en verksamhets utsatthet för klimatförändringar. Enligt förarbetena är det relevant att i miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen väga in hur klimatförändringar kan leda fram till risker för den enskilda verksamheten och därmed vilka miljöeffekter som kan förväntas med anledning av dessa risker och hur sådana miljöeffekter kan förebyggas, hindras eller motverkas.⁵⁷ Det bör observeras att uttalandena i skäl 13 och 15 till Ändringsdirektivet rör just specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder, och inte strategiska miljöbedömningar för

⁵² Prop. 2016/17:200 s. 1. och 60 f.

⁵³ Se även prop. 2016/17:200 s. 124 och 128 f.

⁵⁴ Prop. 2016/17:200 s. 97.

⁵⁵ Prop. 2016/17:200 s. 128 f.

⁵⁶ Prop. 2016/17:200 s. 128 f.

⁵⁷ Prop. 2016/17:200 s. 128 f.

planer och program. I Naturvårdsverkets rapport "*Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken*" från den 20 september 2019 berörs hur klimataspekten kan behandlas i specifika respektive strategiska miljöbedömningar.

4 Krisberedskapsförordningen

Den 1 september 2010 ändrades bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser i den tidigare krisberedskapsförordningen⁵⁸. Den 1 april 2016 ändrades bestämmelsen ytterligare i samband med att den tidigare krisberedskapsförordningen ersattes med en ny krisberedskapsförordning⁵⁹. Bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser återfinns i 8 § i den nuvarande krisberedskapsförordningen. Det kan ifrågasättas om det här är fråga om ändringar av större relevans när det gäller ansvar vid naturolycka. Med hänsyn till förordningens centrala roll när det gäller krisberedskapsregleringen kommenteras ändock vissa ändringar nedan.

Regleringen anger numera att myndigheter minst vartannat år ska värdera och sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. Tidigare fanns inget sådant tidsintervall specificerat. Regleringen anger vidare att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 §, och de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall, senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal ska lämna en sammanfattande redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. Tidigare skulle alla myndigheter lämna en sådan sammanfattad redovisning i samband med årsredovisningen med kopia till MSB.

Därutöver har vissa andra ändringar skett. Exempelvis uppställer den nuvarande regleringen vissa krav på it-incidentrapportering för statliga myndigheter.⁶⁰

⁵⁸ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁵⁹ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁶⁰ Se vidare: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/regeringen-infor-krav-pa-it-incidentrapportering-for-statliga-myndigheter/>. 2019-10-31.

5 Översvämningsförordningen

Den 15 oktober 2012 trädde en ny reglering ikraft avseende vissa nya definitioner i översvämningsförordningen. De nya definitionerna återfinns i 2 § översvämningsförordningen.

Översvämnung definieras som tillfälligt täckande med vatten av mark som normalt inte står under vatten, vilket inbegriper översvämnungar som härrör från sjöar, vattendrag, bergsforsar och från havet i kustområden, däremot inte översvämnungar från avloppssystem. Översvämningsrisk definieras som en kombination av sannolikhet för översvämnung och möjliga ogynnsamma följder för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet i samband med en översvämnung. Översvämnungar med medelhög sannolikhet definieras som översvämnungar som sannolikt återkommer med minst 100 års intervall, se vidare 2 § 6-8 p. översvämningsförordningen.

6 Analys och reflexioner

6.1 Nyttillkommen reglering

Ett stort antal lagförändringar har skett i de större lagpaketen sedan den tidigare rapporten *Ansvar vid naturolycka* publicerades den 14 december 2009. Ett antal av dessa lagändringar kan sägas vara av större relevans för frågan om ansvar vid naturolycka. Dessa lagändringar återfinns i plan- och bygglagen och tar sikte på det förebyggande arbetet mot naturolyckor.

På det mer övergripande planet har det reglerats om att miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning. Syftet är att bättre integrera ett förebyggande klimatanpassningsarbete i den fysiska planeringen. Regleringen har ett brett tillämpningsområde sett till att plansystemet omfattar översiktsplan, detaljplan och regionplan samt områdesbestämmelser, jfr 1 kap. 4 § PBL med definition av planläggning. Eftersom det inte är närmare preciserat i lagtexten hur miljö- och klimataspekter ska vägas in, samt sett till att aspekterna i sig är förhållandevis vidsträckta, är det rimligt att anta att tillämpningssvårigheter beträffande hur skarpa kraven är kan uppstå. Som förarbetena får förstås ska detta i första hand lösas genom att kommuner och länsstyrelser erbjuder stöd i form av metod- och kompetensutveckling samt rådgivning.

Det har vidare införts ett antal nya krav gällande kommunens översiktsplanering. Numera ska översiktsplanen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen ska även ange hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Även om det enligt förarbetena är upp till kommunerna att bedöma vilka mål, planer, program som ska inkluderas, uppställer bestämmelsen direkta krav på översiktsplanens innehåll.

I översiktsplanen ska kommunen även 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. Det är, i likhet med vad som framförts av remissinstanser och i doktrin, inte helt tydligt vad kommunen förväntas redovisa i planen. Såvitt förarbetena får förstås kan viss vägledning, om än inte bindande, sökas i myndighetspublikationer. I förarbetena nämns Boverkets tillsynsvägledningar om översvämningssrisker respektive risken för skred och erosion. Det bör även vägas in, som påtalas i lagkommentaren, att kraven inte får sättas för högt eftersom redovisningen ska vara övergripande. Även i denna del kan med andra ord ifrågasättas hur skarpa kraven egentligen är och vilken effekt de kan tänkas få. Se vidare avsnitt 6.2. nedan.

Beträffande regler med skarpare innehåll har kommunen fått ett antal nya befogenheter i samband med detaljplaneringen. Kommunen kan numera i detaljplan bestämma krav på skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Kommunen får även ange i detaljplan att lov eller startbesked inte får ges förrän en viss skydds- eller säkerhetsanläggning på fastigheten har genomförts. I Boverkets vägledning på området framhålls att villkoren endast får omfatta åtgärder som kan vidtas på den egna tomten och som syftar till att göra den egna tomten lämplig. Det har vid framtagandet av rapporten framförts att detta är problematiskt eftersom stabilitetshöjande åtgärder och erosionskydd m.m. sällan är begränsade till att avse en tomt. Vidare får kommunen bestämma i en detaljplan 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. Regleringen, som kompletterar ett antal andra bestämmelser, ger kommunen ett ytterligare verktyg för att underlätta dagvattenhanteringen.

Kommunen har numera även möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen under detaljplanarbetet. I ett planeringsbesked bedömer länsstyrelsen om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i överprövningsgrunderna. En överprövningsgrund är bland annat om åtgärden innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Genom regleringen har kommunen fått en möjlighet att få ett bindande besked i dessa frågor.

Det har samtidigt förtydligats att kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse bara gäller bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk och om detaljplan behövs med hänsyn till *"bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt"*. Det har även förtydligats att kravet på detaljplan för bebyggelse som ska förändras eller bevaras bara gäller om regleringen behöver ske i ett sammanhang *"med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, åtgärdens karaktär eller omfattning eller förhållandena i övrigt"*. Regleringen innebär att det blir enklare att bedöma när detaljplanering krävs. Det betonas i förarbetena att risker för olyckor, översvämning och erosion ska beaktas i bedömningen.

Länsstyrelsen har även fått en förtydligad roll i samband med kommunens översikts- och detaljplaneringsarbete. Länsstyrelsen ska vid översiktsplansområdet särskilt verka för att lokaliseringen av en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Det kan noteras, som påtalas i förarbetena, att regleringen inte innebär någon ny uppgift för länsstyrelsen utan endast utgör ett förtydligande av vad som redan tidigare fick anses gälla. Länsstyrelsen har även fått motsvarande roll under detaljplanesområdet. Länsstyrelsen ska vidare under granskningstiden bland annat yttra sig över planförslaget om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med

hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Detta innebär normalt sett inte heller någon ny uppgift för länsstyrelserna enligt förarbetena.

Därtill har en ny reglering om regional fysisk planering trätt ikraft. Den nya regleringen ersätter de tidigare bestämmelserna i PBL och lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Regleringen innebär att regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län. I förarbetena öppnas dock upp för att regional fysisk planering bör införas i fler län när behov och förutsättningar för sådan planering finns. Av regleringen följer bland annat att landstingen, som ansvarar för planeringen, ska verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

Slutligen har ett antal ändringar skett i plan- och bygglagstiftningen till följd av det nya sjätte kapitlet i MB. Här bör även de förtydliganden som gjorts i fråga om specifika miljöbedömningar nämnas. Numera följer uttryckligen av 6 kap. MB att en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för en specifik miljöbedömning ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter till följd av yttre händelser, t.ex. översvämningar. Detta gäller även för strategiska miljöbedömningar enligt förarbetena, även om inget uttryckligt förtydligande har gjorts i lagtexten. Regleringen, tillsammans med förarbetsuttalanden, bör kunna medföra ett tydligare fokus på yttre händelser i miljökonsekvensbeskrivningar även om sådana förhållanden redan tidigare skulle beaktas enligt förarbetena.

De nyttillkomna regleringarna uppställer såväl skyldigheter som möjligheter för olika planeringsorgan i samband med planläggning enligt PBL. Sammantaget bör de ge förutsättningar för att stärka det förebyggande arbetet gällande naturolyckor.

6.2 De centrala slutsatserna från 2009 står sig

Min bedömning är, trots i denna rapport nämnda förändringar, att de centrala slutsatserna som presenterades i den tidigare rapporten från 2009 fortfarande står sig när det gäller den lagstiftning som här behandlas.

I övrigt kan nämnas att en ny krisberedskapsförordning trätt i kraft och vissa nya definitioner införts i översvämningförordningen. Som noteras i det inledande avsnittet i denna rapport har inte några ändringar av större relevans identifierats i PBF, LSO, FSO, LXOH, FXOH, SkL, 32 kap. MB och 3 kap. JB avseende frågan om ansvar vid naturolycka.

Från den tidigare rapporten kan alltså konstateras att det rör sig om ett omfattande regelverk som inte är helt tydligt, bl.a. vad gäller definitioner. Klarast reglerat ansvar återfinns inom olyckslagstiftningen med kommunen som tydligt utpekad aktör för räddningstjänst. Särskilt svåröverskådligt är alltså krislagstiftningens ansvarsreglering beträffande myndigheter. Statens

ansvar för att agera på egen hand i egenskap av just stat är i allt väsentligt oreglerat. Kostnadsansvaret för staten följer av lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det är också den enskilde egendomsinnehavaren – i flera praktiska fall fastighetsägaren – som primärt är ansvarig för sin egendom.

I regeringens proposition från den 8 mars 2018 om en nationell strategi för klimatanpassning (se vidare avsnitt 3.4 ovan), görs också allttjämt denna bedömning enligt följande. ”*Ansvar för skydd av egendom ligger i första hand på egendomens ägare. Det ger en drivkraft att undvika byggande på riskfyllda områden och att vidta lämpliga skyddsåtgärder. Det gäller alla fastighetsägare och såväl enskilda personer och företag som lokala och statliga myndigheter.*”⁶¹

Vad gäller uttalanden om ansvarsfrågor i övrigt ska särskilt noteras att Klimatanpassningsutredningen i sin rapport från maj 2017 analyserat ansvarsförhållandena, tillämpningen och brister i lagstiftningen när det gäller att förebygga skador på grund av klimateffekter. När det gäller kommunens ansvar i samband med detaljplanläggning är utredningens ståndpunkt tydlig:

*”Sammantaget har kommunerna enligt PBL ett uttryckligt juridiskt ansvar för att ny bebyggelse lokaliserar till lämplig mark med hänsyn taget till risken för olyckor, översvämning och erosion. PBL:s konstruktion bygger på att detta ansvar kommer till uttryck genom detaljplanen. För ett helt nytt område som planläggs är därmed kraven klara, det finns en utredningsskyldighet för kommunerna. Om bebyggelse sker på olämplig mark utan att kommunerna utrett lämpligheten utifrån skaderisken eller om den utrett risken och ändå genomfört bebyggelse utan att ta hänsyn till den kan skadeståndsskyldighet uppstå. Det krävs dock att den som vill ha skadestånd kan bevisa värdeslöshet från kommunen. /.../ Slutsatsen för ny bebyggelse enligt en ny detaljplan är därmed att det finns ett uttryckt ansvar och ett därtill kopplat skadeståndsansvar, men att detta kan bli svårt att realisera i praktiken.”*⁶²

När det gäller befintlig bebyggelse som har upprättats enligt detaljplan anför Klimatanpassningsutredningen att PBL inte pekar ut några skyldigheter för kommunen att agera för att undanröja risker för översvämning, erosion, ras eller skred på befintlig bebyggelse i PBL utöver att byggnadsnämnden enligt 12 kap. 2 § uppmärksam ska följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning. En slutsats är enligt utredningen att det är svårt att föreställa sig att kommunerna kan ställas till svars juridiskt för skador på befintlig bebyggelse och att kommunen därmed inte har ett juridiskt ansvar för den befintliga bebyggelsen enligt PBL.⁶³

Klimatanpassningsutredningen föreslog ett tillägg till 3 kap. 5 § 7 PBL avseende den bebyggda miljön som med viss anpassning nu också är lag (se avsnitt 3.4.2 ovan). Det är ett steg på väg för att vara mer framåtsyftande i samhällsplaneringen. Vilka konkreta effekter det kommer att få, annat än

⁶¹ Prop. 2017/18:163, s. 19.

⁶² SOU 2017:42, s. 139.

⁶³ SOU 2017:42, s. 141 f.

indirekt gällande bl.a. nya detaljplaner baserade på dessa nya översiktsplaner, återstår dock att se.

Att de centrala slutsatserna från 2009 står sig sätter då också fingret på vilka tillämpningsfrågor olika myndigheter stött på i det praktiska arbetet med frågor kopplade till ansvar för naturolyckor. Under arbetet med denna rapport genomfördes i MSB:s regi en workshop om ansvar vid naturolycka där företrädare för olika myndigheter gav uttryck för ett behov av inte minst vägledning på området i syfte att ”våga” tillämpa den lagstiftning som föreligger. En tyngdpunkt av synpunkterna relaterade till före-skedet, några önskemål förelåg beträffande under-skedet medan betydligt färre relaterade till skedet efter naturolycka.

Under workshopen påtalades behov av fördjupad analys i vissa frågor. Bland annat efterfrågades analys av kommunens allmänna ansvar i förhållande till det ansvar som åligger kommunen enligt LSO. Även fördjupad analys av vissa detaljregleringar i LSO efterlystes, bl.a. avseende de inledande regleringarna i 2 kap. LSO i förhållande till naturolycka samt frågor om utvecklad tillsyn enligt LSO, t.ex. i samband med att yttre förutsättningar förändras. Även rena kunskapsfrågor noterades, bl.a. vinsten med att fastighetsägare ges större förståelse för behov av åtgärder för fastighets säkerhet eller underhåll av dessa. Krav på beredskapsplanering hos sårbara aktörer noterades också som en fråga. När det gäller säkerhetsfrågor i en vidare bemärkelse noterades att ett angreppssätt i stil med riksintresse för skydd mot olycka skulle kunna vara av intresse att utvärdera.

Frågor om likställighet har stötts och blötts i olika utredningar när det gäller det offentliga möjligheter att agera inte minst förebyggande mot konsekvenser av naturolyckor. Det ska här inledningsvis noteras att en särskild fråga som lyfts i projektgruppen är att frågor om statsstöd borde ses över i dessa sammanhang (i den mån verksamheter berörs). I tillägg till vad som redogjorts för i rapporten 2009 och i Klimatanpassningsutredningen noterades vid workshopen konkreta frågor kopplade till användningen av gemensamhetsanläggningar och möjlighet att ge bidrag till dessa. Det noterades också att fysiska klimatanpassningsåtgärder ofta är koncentrerade till vissa fastigheter, medan nytta och värde av åtgärderna inte sällan kan uppkomma för långt flera fastigheter och att möjligheterna att hantera detta i form av gemensamhetsanläggningar för klimatanpassningsåtgärder borde ses över.

För under-skedet lyftes under workshopen främst frågor om behov av mer operativ juridik samt att kunskap om ersättningsfrågor behöver uppdateras hos olika aktörer i alla skeden. För efter-skedet noterades att många frågor löses inom myndigheternas ordinarie uppdrag, med t.ex. inventeringar och uppdatering av data och att avslut mellan olyckscykelns olika skeden och aktörer kan behöva ses över.

Det kan noteras att många av synpunkterna inte relaterade till behov av ny lagstiftning utan snarare om samordning, utbildning i vad gällande regler

faktiskt säger samt behov av ökad kommunikation mellan myndigheter som verkar inom samma fält. De skarpaste frågorna ur legal synpunkt adresserar statsstödsfrågor samt arbete med gemensamhetsanläggningar för klimatåtgärder.

Sammantaget, efter genomgång av nyttillkommen reglering, tidigare rapport samt inhämtandet av synpunkter vid den av MSB anordnade workshopen, är det min bedömning att myndighetsvägledning avseende PBL och LSO när det gäller naturolyckor är det som främst skulle kunna vara pusselbiten för att säkerställa att det offentliga just ”vågar” agera inte minst förebyggande på området. I sådan vägledning förutsätts det vara nog så viktigt att även fast det i flera fall inte föreligger skyldighet att agera, även *möjligheterna* att agera lyfts fram.

Det ska också särskilt framhållas, som ovan och i tidigare rapport noterats, att kris- och olyckslagstiftningen gemensamt är ett vidsträckt lapptäcke. Samtidigt har den grundläggande ansvarsfördelningen legalt inte förändrats sedan rapporten 2009 upprättades. Om denna ansvarsfördelning på något sätt ska ändras eller inte är en politisk fråga. Klart är emellertid att frågor om klimat- och naturrelaterade olyckor kommer allt högre upp på agendan. Med hänsyn till att helhetsbilden ur legalt perspektiv får betecknas som spretig skulle det mycket väl kunna övervägas att kondensera de skarpa frågor där lagstiftaren vill se fysiska åtgärder komma till stånd – oavsett vilken del av olyckscykeln det gäller – i en särskild lag. Detta oaktat om det gäller offentliga eller enskilda subjekt.

7 Källförteckning

Förarbeten

- Prop. 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag
- Prop. 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag
- Prop. 2016/17:151, Fler steg för en effektivare plan- och bygglag
- Prop. 2016/17:171, En ny kommunallag
- Prop. 2016/17:200, Miljöbedömningar
- Prop. 2017/18:167, Ett tydligare och enklare detaljplanekrav
- Prop. 2017/18:163, Nationell strategi för klimatanpassning
- Prop. 2017/18:266, En ny regional planering

Internet (samtliga källor per 2019-10-31)

- <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/07/regeländringar-beslutade-den-28-juni-2018/>
- <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/miljobedomningar/6-kap-MB/>
- <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/regeringen-infor-krav-pa-it-incidentrapportering-for-statliga-myndigheter/>
- <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker/halsa-och-sakerhet-i-detaljplan/planbestammelser-for-halso--och-sakerhetsatgarder/>

Litteratur

- MSB, Ansvar vid naturolycka, 2009-12-14
- Boverket, Bygg för morgondagens klimat, 2009-05
- Boverket, Tillsynsvägledning avseende översvämningsrisker, 2018-02
- Boverket, Tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion, 2019-02
- Naturvårdsverket, Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken, 2019-09-20
- Didón m.fl., lagkommentar till plan- och bygglagen (publicerad på zeteo.nj.se), 2019-10-31

Offentliga utredningar

- SOU 2017:42, Vem har ansvaret