

Stigande havsnivåer

Vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Frida Joelsson
Alice Petersson

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid
fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Copyright © Frida Joelsson och Alice Petersson, 2021

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
SE – 221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 21/5477SE
Tryckort: Lund

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Stigande havsnivåer Vilken hänsyn tas till översvämningsrisker vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Which consideration is taken to the risk of flooding in property formation, planning and building permits?

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Frida Joelsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Alice Petersson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Ellen Walleij, Förrättningslantmätare specialist, Lantmäteriet, Göteborg

Examinator/Examiner:

Klas Ernald Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Kajsa Björkman, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Stigande havsnivå, översvämning, fastighetsbildning, detaljplan, bygglov, förhandsbesked, kommun, lantmäterimyndighet, länsstyrelse

Keywords:

Rising sea levels, flooding, property formation, detailed development plan, building permits, advanced notice of building permits, municipality, the Swedish mapping cadastral and land registration authority, County Administrative Board

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

ABSTRACT

Sea levels are rising as a result of global warming. Several properties and buildings will be affected by flooding and property values will decrease. One insurance company in Sweden has decided to stop insuring new buildings in areas at risk of flooding where the County Administrative Board has advised against construction. The purpose of this thesis is to investigate the degree of consideration given to rising sea levels in property formation, planning and building permits and how to prevent new unsuitable buildings and properties.

Interviews were held with seven municipalities, The County Administrative Board of Skåne and Lantmäteriet, the Swedish mapping cadastral and land registration authority. The survey shows that the municipalities believe the possibilities to consider the risk of flooding are good with the current planning and building legislation. There is no current legislation that allows municipalities to reject a building permit in older detailed development plans due to the risk of flooding. None of the interviewed municipalities have revoked or changed older detailed development plans in areas at risk of flooding.

A majority of the asked coastal surveying offices stated that they had never discussed the possibility to deny a property development due to rising sea levels or risk of flooding. It may be possible to consider the risk of flooding while considering 3rd chapter 1 § the Property Formation Act (FBL) but the survey shows that it might be difficult for the cadastral surveyor. In practice, it is the building committee who decides if the ground is suitable through detailed development plans, building permits and advance notice of building permits. In these decisions, one is obliged by law to consider the risk of flooding.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

SAMMANFATTNING

Havsnivån stiger till följd av den globala uppvärmningen. Fastigheter kommer att drabbas av översvämningar och stora fastighetsvärden kommer att påverkas. Länsförsäkringar beslutade 2018 att sluta försäkra nybyggnation av bostäder inom områden som löper risk för översvämning där länsstyrelsen har avrått från byggnation. Flera kommuner planerar för skydd av befintlig bebyggelse, men examensarbetet ämnar att utreda hur ny olämplig bebyggelse och fastighetsbildning kan förhindras.

Studiens syfte är att utreda vilken hänsyn som tas till stigande havsnivåer vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden. Utifrån syftet har fyra frågeställningar formulerats som behandlar lantmäterimyndigheternas, kommunernas och länsstyrelsernas arbete, ansvar och syn på problematiken. För att besvara studiens frågeställningar tillämpades en kvalitativ metod där bland annat en intervjustudie och en e-postundersökning genomfördes.

Problematiken med stigande havsnivåer är som störst i Skåne varför intervjustudien avgränsades till skånska kustkommuner. Intervjuer hölls med sju kommuner, Länsstyrelsen Skåne och Lantmäteriet. Tjänstepersoner med olika roller såsom planchefer och förrättningslantmätare representerade kommunerna vid intervjuerna. Undersökningen visar att kommunerna anser att de med dagens plan- och bygglagstiftning vid ny detaljplaneläggning och vid förhandsbesked och bygglov utanför detaljplan har goda möjligheter att beakta risk för översvämning. Inom äldre detaljplaner kan dock problem uppstå då det med dagens lagstiftning saknas möjlighet att avslå en bygglovsansökan på grund av risk för översvämning. Ingen kommun som har deltagit i studien har ännu valt att upphäva eller ändra äldre detaljplaner inom områden som löper risk för översvämning, för att på detta sätt förhindra ny bebyggelse i området. Undersökningen visar vidare att äldre detaljplaner med outnyttjade byggrätter inom områden med risk för översvämning är få. Flertalet kommuner påtalade att det är resurskrävande att upphäva eller ändra detaljplaner och att konsekvenserna av det kan bli stora.

Samtliga kustnära statliga och kommunala lantmäterikontor tillfrågades om de diskuterat ifall stigande havsnivåer och översvämningsrisk kan användas som grund för att neka en fastighetsbildningsåtgärd. En övervägande majoritet angav att frågan aldrig har diskuterats och poängterade att det ofta är kommunen som bedömer lämpligheten av byggnaden. Vid intervjuer med förrättningslantmätare diskuterades lantmäterimyndigheternas möjligheter och ansvar att beakta stigande havsnivåer vid fastighetsbildning. Teoretiskt sett är det möjligt att beakta risken för översvämning vid fastighetsbildning eftersom 3 kap. FBL är en ramlagstiftning där tolkningen av lagen förändras med samhällets utveckling. En bostadsfastighet torde inte kunna anses vara varaktigt lämpad för sitt ändamål enligt 3 kap. 1 § FBL om fastigheten riskerar att bli översvämmad och därmed inte kommer kunna användas i enlighet med sitt ändamål. Det är dock i praktiken aldrig förrättningslantmätaren som gör bedömningen av markens lämplighet för bostäder. Markens lämplighet prövas i detaljplan, förhandsbesked och bygglov varför det blir kommunen som gör en stor del av

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

lämplighetsbedömningen. I nya detaljplaner och i beslut om förhandsbesked och bygglov är kommuner skyldiga enligt lag att beakta risken för översvämningar. Av undersökningen framkom det att lantmäterimyndigheternas möjlighet att ta hänsyn till översvämningsrisk återfinns i deras samrådskyldighet och möjligheten att förelägga sökande att ansöka om förhandsbesked samt genom det ansvar förrättningslantmätaren enligt 3 kap. 2 § FBL har att förhålla sig till gällande detaljplan.

FÖRORD

I och med detta examensarbete avslutar vi fem års studier vid Lunds Tekniska Högskola och kan nu titulera oss Civilingenjörer i Lantmäteri. Examensarbetet motsvarar 30 högskolepoäng och har genomförts under våren 2021 vid avdelningen för Fastighetsvetenskap.

Vi vill börja med att rikta ett stort tack till vår engagerade och stöttande handledare Fredrik Warnquist på LTH. Vi vill tacka vår handledare Ellen Walleij på Lantmäteriet som gett oss vägledning och värdefull hjälp under examensarbetets gång. Ett stort tack riktas till alla er som medverkat i intervjuer och som bidragit till arbetet genom värdefull e-postkontakt. Vi vill även tacka Henrik af Klinteberg för inspirationen till arbetet och givande samtal vid examensarbetets uppstart. Utan er hade examensarbetet inte gått att genomföra.

Tack till våra studiekamrater i L16 för dessa glädjefyllda och oförglömliga år i Lund. Vi har saknat er under våren men ser fram emot att möta er i arbetslivet framöver. Slutligen vill vi tacka varandra, nu är vi klara!



Alice Petersson



Frida Joelsson

Lund, 24 maj 2021

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

FÖRFATTNINGAR OCH FÖRKORTNINGAR

Författningar

RF	Regeringsformen (1974:152)
JB	Jordabalken (1970:994)
MB	Miljöbalken (1998:808)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
ÄPBL	Äldre Plan- och bygglagen (1987:10)
AL	Anläggningslagen (1973:1149)
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete

Förkortningar

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KLM	Kommunal lantmäterimyndighet
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LTH	Lunds Tekniska Högskola
MMD	Mark- och miljödomstolen
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Prop.	Proposition
SGI	Statens geotekniska institut
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SOU	Statens offentliga utredningar

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INTRODUKTION	17
1.1 Bakgrund.....	17
1.2 Syfte och frågeställningar	18
1.3 Tidigare forskning.....	18
1.4 Avgränsningar	19
1.5 Begrepp	20
1.6 Disposition	21
2 METOD	23
2.1 Idé och arbetsprocess	23
2.2 Teoristudie	23
2.3 Kvalitativ metod.....	24
2.3.1 Inställda förrättningar och e-postundersökning.....	24
2.3.2 Intervjustudie	24
2.4 Felkällor	25
3 STIGANDE HAVSNIVÅER.....	27
3.1 Stigande havsnivåer - orsaker och konsekvenser.....	27
4 FASTIGHETER OCH FASTIGHETSBLDNING	29
4.1 Allmänt om fastigheter.....	29
4.2 Fastighetsbildning	29
4.3 Lämplighetsvillkor.....	30
4.4 Fastighetsbildning inom planlagt område	31
4.5 Fastighetsbildning utanför planlagt område.....	32
4.6 Samråd och överklagan.....	33
4.7 Vilandeförklaring av förrättning	33
4.8 Arrende	33
5 PLAN- OCH BYGGÄRENDEN.....	34
5.1 Planmonopol och kommunal förvaltning.....	34
5.2 Allmänna intressen och lämplighetsbedömning	34
5.3 Översiktsplanen.....	35
5.4 Detaljplaner.....	37
5.4.1 Äldre detaljplaner.....	39

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

5.5 Områdesbestämmelser	39
5.6 Regional fysisk planering.....	39
5.7 Bygglov.....	40
5.7.1 Bygglov inom detaljplan.....	40
5.7.2 Bygglov utanför detaljplan.....	41
5.7.3 Anstånd med att avgöra bygglov och förhandsbesked.....	41
5.7.4 Tidsbegränsat bygglov	42
5.8 Förhandsbesked.....	42
5.9 Strandskydd.....	43
6 KLIMATANPASSNING	45
6.1 Klimatanpassning.....	45
6.2 Förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete.....	45
6.3 Ansvar för klimatanpassning	46
6.3.1 Skadeståndsansvar för kommunen.....	46
6.4 Länsstyrelsens regionala handlingsplan för klimatanpassning	47
6.5 Regional kustrådverkan Skåne och Halland	47
7 UNDERSÖKNING	49
7.1 Deltagare	49
7.2 Lantmäterimyndigheternas arbete.....	50
7.2.1 Lantmäteriets handlingsplan	50
7.2.2 Fastighetsbildning	50
7.2.3 Länsstyrelsens inställning	52
7.2.4 Dokument om klimatanpassning.....	53
7.2.5 Lantmäterimyndigheternas kontakt med kommuner och länsstyrelsen	53
7.2.6 Diskussion om stigande havsnivåer	54
7.3 Kommunernas arbete	54
7.3.1 Regionplanens betydelse.....	54
7.3.2 Riskanalys i översiktsplanen	55
7.3.3 Nya detaljplaner	56
7.3.4 Upphäva eller ändra detaljplaner	56
7.3.5 Utöka byggrätter	58
7.3.6 Planer och dokument.....	58
7.3.7 Neka bygglov	58

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

7.3.8 Beslut om anstånd	60
7.3.9 Riktlinjer för nybyggnation.....	61
7.3.10 Byggnaders livslängd.....	63
7.3.11 Klimatanpassningszoner	63
7.4 Intressekonflikter och politik	64
7.5 Ansvar	65
7.5.1 Kommunens ansvar.....	65
7.5.2 Lantmäterimyndigheternas ansvar	65
7.5.3 Statligt ansvar.....	66
7.6 Samverkan.....	66
7.6.1 Regional kustomverkan	67
7.7 Lagutveckling	67
7.7.1 Utveckling av Fastighetsbildningslagen	67
7.7.2 Utveckling av Plan- och bygglagen	68
7.7.3 Möjlighet till tidsbegränsade detaljplaner och bygglov	69
8 ANALYS	71
8.1 Beaktande av stigande havsnivåer vid fastighetsbildning.....	71
8.2 Kommunens och länsstyrelsens möjligheter att förhindra olämpliga åtgärder .	74
8.3 Lagutveckling	78
8.4 Underlättande av myndigheternas arbete med stigande havsnivåer.....	80
9 SLUTSATS	83
9.1 Myndigheternas hänsyn till stigande havsnivåer	83
9.2 Förslag till vidare studier	84
REFERENSER.....	85
BILAGOR.....	90

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

1 INTRODUKTION

Introduktionen innehåller en inledning till ämnet och en presentation av studiens syfte och dess frågeställningar. Vidare följer tidigare forskning som författarna tagit del av, nödvändiga begrepp, examensarbetets avgränsning och disposition.

1.1 Bakgrund

Havet stiger till följd av den globala uppvärmningen och konsekvenserna kan bli stora i kustnära områden eftersom bebyggelse och annan infrastruktur ofta är belägen nära havet.¹ Åtta procent av Sveriges bostads- och äganderätter är belägna inom tre kilometer från kusten och som mest fem meter över havet.² I Sverige bor mer än var tionde person inom 500 meter från kust eller sjöar och 2018 var marknadsvärdet för fastigheter belägna inom samma område 3284 miljarder kronor.³

När havet stiger löper många av fastigheterna och bostäderna risk för översvämning. Riksbanken har i en ekonomisk kommentar från 2020 uppmärksammat problematiken och menar att det kan få negativa effekter på landets finansiella stabilitet. Bostads- och äganderätter motsvarande ett värde av cirka fem procent av bankernas utlåning till allmänheten där bostaden utgör säkerhet för lånet är utsatta för allvarliga klimatrisker. Den ökade risken för översvämningar kan leda till fallande priser på bostadsmarknaden, högre försäkringspremier och ökade kreditrisker för kreditinstituten.⁴

Riksbanken bedömer att sannolikheten är stor att försäkringsbolag i framtiden kommer att väga in en ökad risk för översvämning i prissättningen av hemförsäkringen eller att bolagen inte kommer vara villiga att försäkra utsatta bostäder.⁵ Länsförsäkringar anger att kostnaderna för naturskador har ökat under de senaste åren och förväntas fortsätta att öka. Sedan 2018 rekommenderar försäkringsbolaget sina regionala bolag att inte försäkra nybyggnationer i områden där länsstyrelsen avråder från byggnation av klimatskäl. Rekommendationen gäller även om kommunen har beviljat bygglov.⁶

För att anpassa samhället för kommande översvämningar arbetar flera kommuner med olika typer av skydd såsom skyddsvallar och strandfodring. Dessa skydd handlar främst om att skydda befintlig bebyggelse, men det kan även komma att krävas åtgärder för att förhindra att ny bebyggelse uppförs på olämplig mark.

¹ SMHI, *Stigande hav*. 2020.

² Riksbanken, *Havsnivåhöjning till följd av global uppvärmning innebär ökade risker för bostäder*. 2020.

³ Lantmäteriet, *Fastighetsvärden för mångmiljardbelopp hotas av översvämning*. 2018.

⁴ Riksbanken, *Havsnivåhöjning till följd av global uppvärmning innebär ökade risker för bostäder*. 2020.

⁵ Ibid.

⁶ SVT, *Länsförsäkringar vill sluta försäkra klimatutsatta nybyggen*. 2018.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med examensarbetet är att undersöka vilka hänsyn som tas till stigande havsnivåer vid fastighetsbildning, kommunal planering och bygglovsprövningar. Med utgångspunkt från vilka åtgärder som är möjliga att vidta med dagens lagstiftning vill författarna utreda möjligheterna att förhindra olämpliga åtgärder, inom såväl nya som äldre detaljplaner samt utanför detaljplanerat område. För att uppnå syftet med studien har följande frågeställningar formulerats:

- Bör stigande havsnivåer beaktas vid fastighetsbildning? Vilket ansvar har lantmäterimyndigheterna?
- Vilka möjligheter har kommunen och länsstyrelsen att med dagens lagstiftning förhindra olämpliga åtgärder kopplade till stigande havsnivåer? Vilka åtgärder vidtas?
- Behöver lagstiftningen förändras för att underlätta för myndigheter att vidta klimatanpassningsåtgärder i förhållande till stigande havsnivåer?
- Vilka åtgärder skulle kunna vidtas för att underlätta myndigheternas arbete med beslut som berörs av stigande havsnivåer?

1.3 Tidigare forskning

Under arbetets gång har författarna tagit del av myndighetspublikationer från bland annat kommuner, länsstyrelser och Boverket samt kandidat- och masteruppsatser. Klimatanpassning är en aktuell fråga, vilket speglas i den mängd publikationer som finns inom ämnet. Uppfattningen är att det ännu inte finns något publicerat om möjligheten att förebygga olämplig fastighetsbildning inom områden som kan komma att påverkas av stigande havsnivåer. Det finns dock flertalet uppsatser kring fysisk planering kopplat till stigande havsnivåer, likaså uppsatser som behandlar enskilda kommuners arbete med klimatanpassning. Nedan presenterade examensarbeten och rapporter tangerar ämnesvalet.

Vid KTH skrevs 2018 ett kandidatarbete av Anna Kuhlefeldt och Frida Linnerborg som behandlar kommuners hantering av översvämningsrisk. I en fallstudie undersökte författarna vilka riktlinjer som används för att hantera översvämningsrisk från sjöar och vattendrag i ett urval av svenska kommuner. Översiktsplanen är ett viktigt verktyg för implementering av riktlinjer men resultatet visar att riktlinjerna ibland kan vara svåra att implementera. Kommunerna efterfrågar mer specifika riktlinjer.⁷

Sofie Persson skrev 2018 sitt examensarbete vid LTH med syftet att undersöka fastighetsägares möjligheter att vidta klimatanpassningsåtgärder genom inrättande av

⁷ Kuhlefeldt och Linnerborg, *Kommuners hantering av översvämningsrisk*, 2018

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

gemensamhetsanläggningar eller lantmäteriservitut. Studien visade att ansvaret för att skydda egendom mot klimatförändringar i första hand ligger på fastighetsägaren. Det finns goda möjligheter att vidta gemensamma åtgärder om fastighetsägare är överens då kostnader och upplåtelse av mark kan lösas på ett enklare sätt. Om fastighetsägare inte är överens blir processen mer komplicerad.⁸

Vesterlins, ett kunskapsföretag med fokus på fastighetsrätt, har på uppdrag av SGI, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, MSB och Lantmäteriet tagit fram en rapport som behandlar hur anläggningslagen (1973:1149) kan tillämpas vid gemensamhetsanläggningar för klimatanpassningsåtgärder. Liksom Sofie Perssons examensarbete redovisar rapporten att det juridiska och ekonomiska ansvaret för att skydda fastigheter mot effekterna av klimatförändringar i huvudsak vilar på fastighetsägarna. Rapporten visar att fastighetsägare kan samverka i frågan om utförande och drift av gemensamhetsanläggningar och att tillgång till bättre information kan göra att inrättandet av gemensamhetsanläggningar underlättas. Staten kan genom subventioner se till att nödvändiga anläggningar utförs och förvaltas av fastighetsägare.⁹

I rapporten *Klimatanpassning i fysisk planering - vägledning från länsstyrelserna* från 2012 ger länsstyrelsen vägledning och rekommendationer utifrån gällande lagstiftning om hur kommuner kan, bör och ska ta hänsyn till nya klimatförutsättningar vid fysisk planering enligt PBL. Rapporten behandlar hur kommunerna i praktiken kan ta hänsyn till klimatförändringar före, under och efter planarbetet enligt PBL. Vidare behandlar rapporten kortfattat fastighetsbildning och framtida utmaningar med klimatanpassning.¹⁰

1.4 Avgränsningar

Eftersom landhöjningen är nästintill obefintlig i Skåne kommer den skånska kusten att drabbas värst av de stigande havsnivåerna¹¹ och därmed avgränsas studien till skånska kustkommuner. Studien kommer enbart att behandla bostadsfastigheter.

Åtskilliga myndigheter arbetar med frågor som berör klimatförändringar och klimatanpassning. Flera av myndigheterna är dock inte relevanta för studien eftersom examensarbetet endast behandlar beslut avseende fastigheter och bebyggelse. Lantmäterimyndigheter och kommuner är av väsentlig vikt för examensarbetet och eftersom länsstyrelsen har tillsynsansvar över kommunala beslut och ansvar för att bevaka allmänna intressen vid lantmäterimyndigheternas prövningar får de också en roll i arbetet.¹² Boverket intervjuas inte för studien eftersom deras tillsynsansvar inte innefattar beslut som rör examensarbetets ämne.

⁸ Persson, *Klimatanpassning*, 2018.

⁹ Vesterlins, *Gemensamhetsanläggningar för klimatanpassningsåtgärder*, 2021.

¹⁰ Länsstyrelserna, *Klimatanpassning i fysisk planering*, 2012.

¹¹ Se avsnitt 3 - Stigande havsnivåer.

¹² Se avsnitt 5.3 - Detaljplaner och 4.2 - Fastighetsbildning.

Klimatanpassning kopplat till stigande havsnivåer förknippas ofta med skyddsvallar och strandfodring, men att förhindra ny bebyggelse eller nya fastigheter på riskfylld mark kan också vara en form av klimatanpassning. Examensarbetet ämnar inte utreda vilka åtgärder som kan vidtas för att skydda befintliga fastigheter och befintlig bebyggelse utan fokuserar istället på möjligheterna att förhindra ytterligare tillkomst av nya fastigheter och ny bebyggelse inom områden som löper risk för översvämning.

I examensarbetets undersökning och analys har författarna valt att inte behandla områdesbestämmelser. Dock presenteras bestämmelserna kort i teorin för att läsaren ska få en förståelse för hur de kan användas.

Examensarbetet ämnar endast lyfta fram de juridiska aspekterna kring problematiken. Rent ekonomiska konsekvenser som stigande havsnivåer och översvämningsrisken kan medföra behandlas inte i studien.

1.5 Begrepp

Olycka

I en lagkommentaren till 1 kap. 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor definieras begreppet olycka som en plötsligt inträffad händelse som har medfört eller kan medföra skada. Olyckor kan vara händelser som inträffar med eller utan människors handlande, oberoende av uppsåt eller inte. Det kan också bero på företeelser i naturen. Ett exempel på en olycka kan vara ett skred eller en plötslig översvämning. Långsamma eller ständigt pågående förlopp hör inte till begreppet olycka. Därmed är inte stigande havsnivåer och erosion en olycka i sig, men följderna av dem kan vara en olycka, till exempel ett skred.¹³ Anledningen till att PBL vid flera tillfällen använder formuleringen "*hänsyn till risk för olyckor, översvämning och erosion*" beror alltså på att en långsamt pågående översvämning och erosion inte definieras som en olycka och därmed behöver alla tre begreppen vara representerade i lagtexten.

Översvämning

Med översvämning menas att vatten täcker ytor utanför vad som normalt utgör gräns för sjö, vattendrag eller hav.¹⁴ Översvämning kan orsakas av stigande havsnivåer och av extremväder.¹⁵ I examensarbetet syftar begreppet översvämning till översvämningar orsakade av stigande havsnivåer.

Byggrätt

Byggrätt är en rättighet knuten till en fastighet som enligt gällande detaljplan och i enlighet med i detaljplanen angivet ändamål ger rätt att uppföra en byggnad.¹⁶

¹³ Diamant, Lag om skydd mot olyckor, kommentar till 1 kap. 2 §.

¹⁴ MSB, *Översvämning*, 2020.

¹⁵ SMHI, *Stigande hav*, 2020.

¹⁶ NE, *Byggrätt*, u.å.

Klimatanpassning

Att anpassa samhället till nuvarande och framtida klimat.¹⁷

1.6 Disposition

1 Introduktion

I introduktionen beskrivs bakgrunden till studien samt syfte och frågeställningar för examensarbetet. Här presenteras även tidigare forskning, nödvändiga begrepp och avgränsningar.

2 Metod

I avsnittet återfinns en övergripande inledning till valet av ämne samt presentation av metodval och felkällor.

3 Stigande havsnivåer

Avsnittet behandlar övergripande teori om stigande havsnivåer.

4 Fastigheter och fastighetsbildning

I avsnittet presenteras teori om fastigheter och fastighetsbildning. Läsaren får en beskrivning av lämplighetsvillkoren och andra relevanta lagrum.

5 Plan- och byggärenden

Avsnittet behandlar relevanta lagrum om kommunal planering och bygglovsprövningar. Avsnittet är tänkt att ge läsaren en inblick i hur kommunal planering och bygglov förhåller sig till översvämnings- och stigande havsnivåer.

6 Klimatanpassning

Klimatanpassningsavsnittet behandlar teori om klimatanpassning samt myndigheters och enskildas ansvar. Avsnittet presenterar även exempel på hur kommuner och myndigheter arbetar med stigande havsnivåer.

7 Undersökning

I undersökningen presenteras resultatet från genomförda intervjuer tillsammans med rättsfall som tangerar frågeställningarna och problematiken.

8 Analys

I avsnittet analyseras examensarbetets frågeställningar utifrån undersökningens resultat och teori.

9 Slutsats

I det avslutande avsnittet presenteras examensarbetets slutsatser och förslag på vidare studier.

¹⁷ Se avsnitt 6.1 – Klimatanpassning.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

2 METOD

I avsnittet återfinns en övergripande inledning till val av ämne samt metodval och examensarbetets felkällor.

2.1 Idé och arbetsprocess

Under hösten 2020 diskuterades potentiella ämnen för examensarbetet mellan författarna. Idén, som ursprungligen föddes av Henrik af Klinteberg, advokat inom fastighetsrätt, förmedlades till författarna via Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt vid LTH. Båda författarna är intresserade av samhällets omställning inför kommande klimatförändringar, vilket medförde att ämnet kändes givet. I diskussion med Ellen Walleij, specialist på Lantmäteriet, Fredrik Warnquist och Henrik af Klinteberg fortsatte arbetet med utvecklingen av frågeställningen. Författarna har efter genomgång av tidigare genomförda examensarbeten, förarbeten och litteratur bildat sig en uppfattning om ämnet. Nedan följer en övergripande beskrivning av arbetsprocessen, se figur 1.



Figur 1. Beskrivning av arbetsprocessen.

2.2 Teoristudie

Examensarbetets teoretiska del syftar till att skapa en förståelse för relevant lagstiftning. Författarna har studerat lagtext, lagkommentarer, förarbeten, myndighetspublikationer och litteratur. Genom att studera tidigare genomförda examensarbeten och genom användning av sökmotorn Google har författarna hittat relevant material. Sökning har skett i databasen LUBsearch utan att hitta relevant material för studien. Navigering på myndigheters webbplatser såsom Boverket, länsstyrelsen och SMHI har skett för att inhämta kunskap och för att få en överblick över det omfattande ämnet. I examensarbetets teoristudie har en rättsdogmatisk metod tillämpats för lagtext, förarbeten, lagkommentarer och praxis som inhämtats från databasen Juno. En rättsdogmatisk metod innebär en tolkning av gällande rätt och domstolsavgörande.¹⁸

I examensarbetets undersökningsdel analyseras ett antal rättsfall. Domarna från Högsta Förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten), Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen ska påvisa aktualiteten i ämnet, klarlägga domstolarnas resonemang samt påvisa den praxis som finns gällande ämnet. För att hitta relevanta domar genomfördes sökningar på databasen Juno. Sökorden som användes var *stigande havsnivåer, fastighetsbildning, översvämning, detaljplan, förhandsbesked, bygglov och länsstyrelsen* i olika kombinationer. Sökningen resulterade i få domar rörande stigande

¹⁸ NE, Rättsdogmatik, u.å.

havsnivåers inverkan på fastighetsbildning men desto fler rörande bygglov och förhandsbesked. Ett urval gjordes av de domar som av författarna ansågs mest relevanta för examensarbetet och resulterade i de domar som presenteras i examensarbetets undersökningsdel.

Författarna har gått igenom samtliga remissvar från de kommuner som valt att inte ett remissvar till betänkandet *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42). Remissvar från Länsstyrelsen Skåne, Boverket och andra myndigheter har också studerats för att få en djupare förståelse för inställningen till möjligheten att neka bygglov, så som presenterades i betänkandet.

2.3 Kvalitativ metod

I examensarbetet har en kvalitativ metod använts för insamling av empiriskt material. Kvalitativ forskning använder ord framför siffror som analysenhet¹⁹ och exempel på kvalitativa data kan vara intervjuer, dokument och observationer.²⁰ Den kvalitativa metoden strävar efter att åstadkomma en detaljerad beskrivning av den undersökta frågan, varför studien ofta omfattar ett mindre antal respondenter men mer djupgående frågor.²¹

2.3.1 Inställda förrättningar och e-postundersökning

För att undersöka om förrättningslantmätare idag nekar fastighetsbildningsåtgärder på grund av risk för översvämning till följd av stigande havsnivåer gjordes en genomgång av inställda förrättningar i Lantmäteriets tjänst Arkivsök. Förrättningarna avgränsades till Skåne och åtgärden ska ha skett från 2015 fram till maj 2021. Problematiken med stigande havsnivåer har blivit mer uppmärksammas de senaste åren varför avgränsningen till 2015 valdes. Som sökord användes ordet *inställd*, vilket genererade 178 träffar. Författarna undersökte alla träffar oberoende åtgärd i de kommuner som har kust. I förrättningarna återfanns inget som tydde på att de ställdes in på grund av risken för stigande havsnivåer och översvämningar.

En undersökning per e-post skickades ut till samtliga kustnära statliga och kommunala lantmäterikontor i Sverige utöver de kontor som författarna tidigare haft kontakt med. Kontoren tillfrågades om de har diskuterat om stigande havsnivåer och översvämningsrisk kan användas som grund för att neka en fastighetsbildningsåtgärd. Vid tiden för sammanställningen av resultatet hade 74 procent av kontor besvarat frågan.

2.3.2 Intervjustudie

I studien hölls semistrukturerade intervjuer då intervjuformen lämpar sig väl för frågornas utformning. Det som kännetecknar denna intervjuform är att respondenten får en möjlighet att utveckla sina svar efter de frågor som ställs. Den semistrukturerade

¹⁹ Denscombe, *Forskningshandboken*, s. 23.

²⁰ *Ibid.*, s. 394.

²¹ *Ibid.*, s. 24.

intervjun möjliggör att en diskussion utifrån givna frågor kan uppstå.²² Frågorna som ställdes under intervjuerna togs fram i samband med litteraturstudien och efter diskussion med handledare.

Urval

Författarna har valt att analysera frågeställningarna med utgångspunkt i Skåne. Avgränsningen beror på att stigande havsnivåers påverkan på kustkommuner är som störst i södra Sverige. Kontakt via e-post har skett med samtliga skånska kustkommuner där examensarbetets syfte och frågeställning presenterats, vilket resulterade i sju intervjuer. Det är främst samhällsbyggnadschefer och planchefer som kontaktats och de har i sin tur haft möjlighet att vidareförmedla kontakten till anställda som de ansett lämpade för frågorna. I intervjuerna har bland annat översiktsplanerare, planchefer, stadsarkitekter och förrättningslantmätare deltagit. Genom att intervjua anställda med olika roller och kompetenser inom kommunerna skapas en bredd bland svaren som kan bidra till en djupare förståelse kring ämnet. Intervjuer har även genomförts med en klimatsamordnare på Länsstyrelsen Skåne och en funktionschef på Lantmäteriet. Eftersom studien kräver avgränsning har författarna valt att inte intervjua kommunala politiker, även om det i vissa frågor hade varit intressant även med deras synpunkter. Utöver intervjuer har samtal och e-postkonversationer skett med för ämnet intressanta personer.

Intervjuerna hölls via videolänk under våren 2021 och båda författarna närvarade vid samtliga intervjutillfällen. Inför intervjuerna togs tre olika intervjuguider fram; en för kommuner, en för Länsstyrelsen Skåne samt en för Lantmäteriet.

Presentation

Författarna har bearbetat svaren från intervjuerna och presenterar i undersökningen endast ett urval. Det material som använts från intervjuerna har skickats ut till respondenterna där de har givits möjlighet att lämna synpunkter som författarna därefter tagit hänsyn till. De intervjuade kommunernas svar jämförs inte då svaren enbart ska belysa vilka åtgärder som är möjliga att vidta med dagens lagstiftning och inte vilken kommun som gör vad. Anställda med olika arbetsroller inom kommunerna intervjuades, vilket gör att olika problem och lösningar lyfts fram beroende på tjänstepersonernas kompetensområde. Resultatet av intervjuerna redovisas i undersökningen i löpande text tillsammans med tillämpningsbara rättsfall.

2.4 Felkällor

Intervjuer hölls med sju olika kommuner där olika yrkesroller representerade kommunen i frågorna. Vid fem intervjutillfällen deltog flera personer. Det kan medföra att svaren från dessa intervjuer, jämfört med intervjutillfällen då endast en person deltog, blev mer omfattande och gav ett bredare perspektiv av kommunens arbete med frågeställningarna. Eftersom olika yrkesroller representerades kan svaren på frågorna ha varierat beroende på tjänstepersonens kompetens inom frågans område. Det givna

²² Ibid., s. 269.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

svaret är även den enskilda tjänstepersonens uppfattning och hade nödvändigtvis inte blivit detsamma om intervjun hade genomförts med andra personer.

I examensarbetet har endast inställda förrättningar undersökts. Det kan inte uteslutas att resonemang kring stigande havsnivåer och översvämningsrisk redovisats i protokoll vid genomförda fastighetsbildningar. Tjänsten Arkivsök tillåter inte sökning på specifika ord i textdelen, utan tillåter endast sökning av ord i förrättningens rubricering. Att gå igenom alla genomförda förrättningar i Skåne mellan åren 2015 - 2021 hade inneburit ett alltför stort arbete i förhållande till examensarbetets omfattning. Om en förrättning inte går att genomföra får sökande ofta en möjlighet att återkalla sin ansökan istället för att lantmäterimyndigheten beslutar om inställelse. Återkallade förrättningar redovisas inte heller i fastighetsregistret och är därmed inte sökbara. Det kan därför inte uteslutas att stigande havsnivåer och översvämningsrisk kan ha diskuterats vid dessa ansökningar.

De rättsfall som presenteras i examensarbetet har valts genom urval baserat på författarnas uppfattning kring domens relevans i förhållande till frågeställningarna. Det kan inte uteslutas att domar som författarna valt att sälla bort också är av relevans för ämnet.

3 STIGANDE HAVSNIVÅER

Avsnittet ämnar att övergripande presentera teori om stigande havsnivåer och dess konsekvenser.

3.1 Stigande havsnivåer - orsaker och konsekvenser

Haven stiger och de huvudsakliga anledningarna till det är termisk expansion och avsmältning av glaciärer. Havsnivån har historiskt varierat²³ men sedan början av 1900-talet har den stigit med knappt två decimeter.²⁴ Sedan 70-talet har de stigande havsnivåerna främst kunnat förklaras av den mänskliga påverkan genom utsläpp i atmosfären.²⁵

Vid framtagande av framtida scenarier utgår forskare ofta från år 2100. Det finns inget definitivt svar på hur mycket haven kommer att stiga fram till 2100 utan det beror på vilket utsläppsscenario man utgår ifrån. Beräkningar framtagna av IPCC visar att det mest sannolika intervallet för havsnivåhöjningen från slutet av 1900-talet till år 2100 är 29 - 110 cm. Det går dock inte att utesluta en havsnivåhöjning på uppemot två meter. Inget tyder på att havsnivåerna kommer stanna vid dessa nivåer utan de kommer troligtvis att öka även efter år 2100. Även om världen lyckas att minska utsläppen och uppnår det långsiktiga temperaturmålet i Parisavtalet kommer nivåerna fortsätta öka under en lång tid framöver.²⁶

Stigande havsnivåer medför problem såsom kusterosion, översvämningar, höjda grundvattennivåer och saltinträngningar.²⁷ När havsnivån stiger så medför det att nivån på grundvattnet stiger i motsvarande utsträckning. Det innebär att risken för saltinträngning ökar. Om inte frågan om vatten och avlopp löses så kan det bli en begränsande faktor för nybyggnation i områden nära kusten.²⁸ Översvämningar kan även orsakas av extremväder men i arbetet syftar begreppet översvämningar till de orsakade av stigande havsnivåer. Havens uppvärmning och inlandsisarnas avsmältning varierar regionalt och därmed varierar även havsnivåhöjningen.²⁹ Därför kommer vissa kustsamhällen att drabbas hårdare än andra. Hårda vindar och kraftiga stormar kan medföra att havsnivån tillfälligt stiger. Havsnivån kan då komma att stiga upp emot två meter och kan orsaka översvämningar och andra problem längs kusten. Extrema

²³ IPCC, *Chapter 4: Sea Level rise and Implications for low Lying Islands, Coasts and Communities*, u.å.

²⁴ SMHI, *Stigande hav*, 2020.

²⁵ IPCC, *Chapter 4: Sea Level rise and Implications for low Lying Islands, Coasts and Communities*, u.å.

²⁶ Ibid.

²⁷ SMHI, *Stigande hav*, 2020.

²⁸ Länsstyrelserna, *Stigande havsnivåer - konsekvenser för fysisk planering*, s. 14.

²⁹ SMHI, *Stigande hav*, 2020.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

havsnivåer till följd av stormar, som idag är sällsynta, kommer att bli allt vanligare i ett framtida klimat.³⁰

Effekterna av de stigande havsnivåerna i Sverige skiljer sig åt beroende på var i landet man befinner sig eftersom landhöjningen fortfarande pågår. I norra Sverige, där landhöjningen är cirka 10 mm/år, kompenserar den för havsnivåhöjningen och det kommer därmed dröja innan följderna av de stigande havsnivåerna blir märkbara. Landhöjningen längs Götalands kuster är mycket lägre. I Skåne är den endast 1 mm/år och konsekvenserna av de stigande havsnivåerna blir därmed större.³¹ Flera delar av Skåne är även lågt belägna och kan därför påverkas mer än exempelvis Höga Kusten.

I framtida samhällsplanering måste hänsyn tas till förändringar av havsnivån. Val av åtgärder för att skydda samhället mot stigande havsnivåer beror på vad för byggnad eller infrastruktur som planeras, objektets planerade livslängd samt vilken risk som bedöms vara acceptabel.³²

³⁰ SMHI, *Stigande hav*, 2020.

³¹ Lantmäteriet, *Landhöjning*, u.å.

³² SMHI, *Stigande hav*, 2020.

4 FASTIGHETER OCH FASTIGHETSBLDNING

I avsnittet presenteras teori om fastigheter och fastighetsbildning och begrepp såsom samråd och vilandeförklaring.

4.1 Allmänt om fastigheter

I portalparagrafen i 1 kap. 1 § jordabalken (1970:994) definieras att fast egendom är jord och att denna är indelad i fastigheter. Till fastigheter hör fastighetstillbehör såsom byggnader och andra anläggningar som är av stadigvarande bruk samt på rot stående träd och andra växter.³³ Äganderätten till fast egendom är enligt 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) grundlagsskyddad och får endast inskränkas om det sker för angelägna allmänna intressen. Det finns dock lagstiftning som hindrar fastighetsägare från att använda sin fastighet som hen vill. Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) är det kommunen som bestämmer hur mark- och vattenområden ska användas i kommunen. Fastighetsägaren har rätt att använda fastigheten i enlighet med pågående markanvändning, vilket innebär att det inte finns någon automatisk rätt att använda fastigheten för annat ändamål.³⁴

4.2 Fastighetsbildning

Förr skilde sig den äganderättsliga indelningen av fastigheter åt mellan landsbygd och stad. Fastighetsbildning inom staden reglerades i 1917 års lag om fastighetsbildning i stad och fastighetsbildning på landsbygd reglerades i 1926 års lagar om delning av jord på landet och om sammanläggning av fastigheter på landet. 1972 trädde fastighetsbildningslagen (1970:988) i kraft vars syfte var att samla lagstiftningen om fastighetsbildning och möjliggöra en effektivare handläggning av fastighetsbildningsfrågor.³⁵

Fastighetsbildning är en åtgärd enligt FBL som innebär att fastighetsindelningen ändras eller servitut bildas, ändras eller upphävs. Det kan även innebära att byggnader eller anläggningar som hör till fastigheten överförs till annan fastighet.³⁶ Fastighetsbildning kan ske genom nybildning eller ombildning. Nybildning innebär att en ny fastighet bildas och det kan ske genom avstyckning, klyvning eller sammanläggning. Ombildning av fastigheter sker genom fastighetsreglering.³⁷ Lantmäterimyndigheterna ansvarar för fastighetsbildning och prövningen av den ansökta åtgärden görs av en förrättningslantmätare.³⁸ FBL bygger på huvudprincipen att det är fastighetsägarna som ska ta initiativ till fastighetsbildningen.³⁹

³³ 2 kap. 1 § JB.

³⁴ Julstad, *Fastighetsindelning och markanvändning*, s. 16.

³⁵ Prop. 1969:128 del A s. 1.

³⁶ 1 kap. 1 § FBL.

³⁷ 2 kap. 1 § FBL.

³⁸ 4 kap. 1 § FBL.

³⁹ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt Miljöbalken*, s. 87.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Länsstyrelsen kan överklaga fastighetsbildningsbeslut som strider mot en bestämmelse i FBL som har meddelats till förmån för ett allmänt intresse, främst avseende villkoren i 3 kap. FBL.⁴⁰ Dock gäller inte det fastighetsbildningsbeslut inom områden som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser om åtgärden rör mark som enligt planen eller bestämmelserna är avsedd för annat ändamål än jordbruk.⁴¹

I 3 kap. FBL återfinns villkor för fastighetsbildning. Kapitlet är en ramlagstiftning vilket innebär att tillämpningen av kapitlet, i den mån utrymme ges, ska ske med beaktande av samhällsutvecklingen. Tillämpningen kan förändras genom tiden utan att lagtexten ändras. Det innebär till exempel att de vid rådande tidpunkt jord- och markpolitiska förhållandena bör beaktas vid tillämpningen av kapitlet. Bestämmelserna i 3 kap. FBL är av förvaltningsrättslig natur, vilket innebär att lantmäterimyndigheterna har fullt ansvar för att bestämmelserna följs. Bestämmelserna kan heller inte åsidosättas av sakägare.⁴²

Fastigheter kan ha olika ändamål. Fastighetens ändamål ska uttrycka vilken användning av marken som fastigheten bedöms vara lämplig för. Vid fastighetsbildning görs en lämplighetsprövning där förrättningslantmätaren ska beakta det avsedda ändamålet. Fastigheter kan bildas för exempelvis bostadsändamål, industriändamål, skogsbruksändamål eller jordbruksändamål.⁴³

4.3 Lämplighetsvillkor

I 3 kap. 1 § FBL definieras de lämplighetsvillkor som ska vara uppfyllda för att en fastighetsbildningsåtgärd ska gå att genomföra. En fastighet ska vara varaktigt lämpad för sitt ändamål med hänsyn till *belägenhet, omfattning* och *övriga förutsättningar*. Fastighetsbildning får inte äga rum om den nybildade eller ombildade fastigheten inte kan antas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid.⁴⁴ Vid bedömning av lämplighet enligt 3 kap. 1 § FBL ska hänsyn tas till bland annat miljöaspekter. En bostadsfastighet ska exempelvis utformas så att de boende får en god miljö.⁴⁵

Bedömningen av fastighetens belägenhet görs utifrån dess geografiska och topografiska läge.⁴⁶ Den nybildade eller ombildade fastigheten ska med hänsyn till rekvisitet omfattning få en lämplig storlek för sitt ändamål. Fastighetens utformning bör även beakta de naturförhållanden som råder.⁴⁷ För att en nybildad eller ombildad fastighet ska anses lämplig måste det enligt 3 kap. 1 § 1 st FBL finnas möjlighet att

⁴⁰ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 795.

⁴¹ 15 kap. 8 § 2 st FBL.

⁴² Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 57.

⁴³ *Ibid.*, s. 66 - 67.

⁴⁴ 3 kap. 1 § FBL.

⁴⁵ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 66.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 69.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 70.

ordna godtagbara anordningar för vatten och avlopp och fastigheten måste ha tillgång till väg utanför sitt område.

Varaktighet

Den nybildade eller ombildade fastigheten ska med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Att en fastighet ska vara varaktigt lämpad innebär att fastigheter inte ska bildas för tillfälliga ändamål eller för personliga önskemål.⁴⁸ Fastigheten måste också antas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid, annars får fastighetsbildningen inte genomföras enligt aktualitetskravet. Det finns ingen bestämd tidsgräns för vad som utgör överskådlig tid utan bedömning görs i det enskilda fallet. Om fastighetsbildningen sker i överensstämmelse med gällande detaljplan får bedömningen av aktualitet anses var gjord i planen. Om genomförandetiden för en detaljplan har gått ut bör dock förrättningslantmätaren genom samråd med byggnadsnämnden försäkra sig om att beslut om att påbörja planarbete för att upphäva eller ändra en plan inte är aktuellt inom en nära förestående tid.⁴⁹

Varaktighetsprincipen tar även fasta på att den nybildade eller ombildade fastigheten ska vara ändamålsenlig med avseende på utvecklingen i samhället. Det bör inte ställas högre krav på varaktighet gällande fastighetsindelningen än vad som svarar mot samhällsutvecklingen och därmed sammanhängande förändring i markanvändningen.⁵⁰

Tillgodose ändamål på annat sätt

Fastighetsbildning får inte äga rum, om ändamålet med hänsyn till sin art och övriga omständigheter bör tillgodoses på annat sätt än genom fastighetsbildning. Att ändamålet kan tillgodoses på annat sätt än genom fastighetsbildning är i sig inte tillräckligt, utan det erfordras att något ytterligare förhållande måste tillkomma som leder till att behovet bör tillgodoses på annat sätt.⁵¹

4.4 Fastighetsbildning inom planlagt område

Fastighetsbildning ska ske i överensstämmelse med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Syftet med naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för bebyggelse och användning av mark ska inte motverkas genom fastighetsbildningen.⁵² Översiktsplaner och regionplaner beaktas inte i prövningen av paragrafen, varken som plan eller som särskilda bestämmelser för bebyggande eller användning av mark.⁵³ Mindre avvikelser från detaljplaner och områdesbestämmelser får göras om syftet med dem inte motverkas.⁵⁴ Exempel på en mindre avvikelse kan

⁴⁸ Andersson, Fastighetsbildningslagen, kommentar till 3 kap. 1 §.

⁴⁹ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 83.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 68.

⁵¹ *Ibid.*, s. 84.

⁵² 3 kap. 2 § FBL.

⁵³ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 110.

⁵⁴ 3 kap. 2 § FBL.

vara en avvikelse från den angivna minimiarealen i planen. Allmänna och enskilda intressen får endast påverkas marginellt för att avvikelsen ska få räknas som mindre.⁵⁵ Om en detaljplan innehåller fastighetsindelningsbestämmelser så är fastighetsutformningen i detaljplanen i princip på förhand given. Om detaljplanen saknar dessa typer av bestämmelser så prövas lämpligheten av fastighetsindelningen inom ramen för det som den gällande planen tillåter.⁵⁶

Trots att en lämplighetsprövning enligt 3 kap. 1 § FBL ska göras inom detaljplan borde resultatet av prövningen redan vara given i och med att en lämplighetsprövning har gjorts vid planläggningen. I mycket gamla detaljplaner med få planbestämmelser bör en mer ingående lämplighetsprövning, som kompletterar tolkningen av planen, genomföras. En plan, vars genomförandetid har gått ut, ska dock fortfarande vara styrande för fastighetsbildningen.⁵⁷ Vid föråldrade planer ska samråd med byggnadsnämnden alltid ske för att beakta kommunens synpunkter.⁵⁸ Om byggnadsnämnden avstyrker fastighetsbildning så ska förrättningslantmätarens prövning av 3 kap. 1 § FBL utökas. Fastighetsbildningen kan nekas om detaljplanen är föråldrad och den tilltänkta åtgärden skulle strida mot lämplighetsprövningen i 3 kap. 1 § FBL.⁵⁹

4.5 Fastighetsbildning utanför planlagt område

3 kap. 3 § FBL behandlar fastighetsbildning inom område som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. Inom dessa områden ska en planmässig bedömning göras, vilket innebär att fastighetsbildning inte är tillåten om den försvårar områdets ändamålsenliga användning, föranleder olämplig bebyggelse eller motverkar lämplig planläggning av området.⁶⁰ Som nämnts ovan ska översiktsplaner och regionplaner inte beaktas i prövningen av 3 kap. 2 § FBL, men de ska däremot prövas vid fastighetsbildning utanför detaljplanelagt område. Utanför detaljplanelagt område ska lantmäterimyndigheten göra en planmässig bedömning av lämpligheten med hänsyn till överensstämmelsen med samhällsplaneringen som främst uttrycks i översiktsplanen. Annan planering såsom naturvårdsplanering och planering för jord- och skogsbrukets utveckling har även betydelse för prövningen. Det krav som ställs på en planmässig bedömning och beaktande av den fysiska planeringens intressen innebär att man även vid fastighetsbildning bör beakta bestämmelserna i 2 kap. PBL.⁶¹ Genom samråd med berörda myndigheter kan lantmäterimyndigheten få stöd och vägledning i

⁵⁵ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 123.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 110.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 113.

⁵⁸ Prop. 1985/86:90, s. 104.

⁵⁹ Andersson, Fastighetsbildningslagen, kommentar till 3 kap. 2 §.

⁶⁰ 3 kap. 3 § FBL.

⁶¹ Bonde m.fl., Fastighetsbildningslagen, kommentar till 3 kap. 3 §.

den planmässiga bedömningen.⁶² Om fastighetsbildning nekas med stöd av villkoren i 3 kap. 3 § FBL krävs det att skälen till beslutet är väl motiverade.⁶³

4.6 Samråd och överklagan

Att samråd, vid behov, ska genomföras vid fastighetsbildning framgår av 4 kap. 25 § 1 st FBL. Det är genom samråd som behovet av samordning mellan fastighetsbildning och byggande främst tillgodoses.⁶⁴ Förrättningslantmätarens rätt att självständigt fatta beslut inskränks inte av samrådsskyldigheten.⁶⁵ Om lantmäterimyndigheten bortser från byggnadsnämndens åsikter får byggnadsnämnden, om de anser att beslutet är felaktigt, överklaga fastighetsbildningsbeslutet till Mark- och miljödomstolen.⁶⁶ Vid fastighetsbildning där förhandsbesked eller bygglov krävs har lantmäterimyndigheten möjlighet att förelägga sökande att kunna uppvisa sökt bygglov eller förhandsbesked. Således blir det byggnadsnämnden och inte lantmäterimyndigheten som i praktiken avgör om den tänkta markanvändningen är tillåten.⁶⁷

4.7 Vilandeförklaring av förrättning

Lantmäterimyndigheten får, om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen att en fråga som är föremål för prövning i annan ordning först avgörs, förklara en förrättning vilande i avvaktan på att frågan avgörs.⁶⁸ Det kan ske i väntan på att en detaljplan ska antas eller ändras men kräver att framtagandet av detaljplanen har lämnat den initierande fasen.⁶⁹ Vilandeförklaring kan beviljas om fastighetsbildningsåtgärden förväntas bli tillåten. Åtgärden bör dock inte tillämpas för att förhindra en fastighetsbildningsåtgärd, som vid prövningstillfället är planenlig, genom att invänta ny detaljplan där den aktuella åtgärden inte längre är tillåten.⁷⁰

4.8 Arrende

Nyttjanderätt är en rätt, till förmån för en person, att på ett visst sätt använda en hel eller en del av en annan persons fastighet. Arrende är en nyttjanderätt som regleras i jordabalken och det kan upplåtas som jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Upplåtelse av arrende måste ske mot vederlag. Bostadsarrende är en upplåtelse som ger rätt att uppföra och bibehålla ett bostadshus på ett definierat område och avtalet ska vara skriftligt.⁷¹ Bostadsarrende ska träffas för viss tid, minst 5 år eller för arrendatorns livstid.⁷²

⁶² Bonde m.fl., Fastighetsbildningslagen, kommentar till 3 kap. 3 §.

⁶³ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 155.

⁶⁴ Bonde m.fl., Fastighetsbildningslagen, kommentar till 3 kap. 1 §.

⁶⁵ *Ibid.*, kommentar till 4 kap. 25 §.

⁶⁶ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 154.

⁶⁷ Andersson, Fastighetsbildningslagen, kommentar till 3 kap 3 §.

⁶⁸ 4 kap. 39 § 1 st FBL.

⁶⁹ Prop. 1969:128, s. B 315 - 316.

⁷⁰ Lantmäteriet, *Handbok FBL*, s. 127.

⁷¹ Julstad, *Fastighetsindelning och markanvändning*, s. 41.

⁷² 10 kap. 2 § 1 st JB.

5 PLAN- OCH BYGGÄRENDEN

Avsnittet behandlar lagstiftning om kommunal fysisk planering, bygglov och förhandsbesked. Avsnittet presenterar även bestämmelserna om strandskydd.

5.1 Planmonopol och kommunal förvaltning

Bestämmelserna om planläggning av mark- och vattenområden och byggnation regleras i plan- och bygglagen (2010:900). Portalparagrafen anger att lagens syfte är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden samt en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer.⁷³ Kommunerna har planmonopol, vilket innebär att de självständigt bestämmer över planläggning av mark- och vattenområden inom sin kommun.⁷⁴

I kommunen sköter tjänstepersoner förvaltningen av kommunens verksamheter medan de förtroendevalda, som representeras av politiker, har det yttersta ansvaret. Kommunens verksamhet är uppdelad i olika nämnder som beslutats av kommunfullmäktige. Därför kan de olika nämnderna skilja sig åt från en kommun till en annan. Varje nämnd ansvarar för olika frågor och för den löpande verksamheten.⁷⁵

5.2 Allmänna intressen och lämplighetsbedömning

Vid planläggning och lovprövning ska kommunen ta hänsyn till allmänna- och enskilda intressen enligt 2 kap. PBL.⁷⁶ Prövningen ska bedöma åtgärdens lämplighet på platsen utifrån beskaffenhet, läge och behov.⁷⁷ I översiktsplanen tar kommunen ställning till hur mark- och vattenanvändningen och bebyggelsestrukturen ska se ut i framtiden för att bedömas lämplig. Vid framtagande av detaljplaner prövas lämpligheten av det område detaljplanen omfattar och de åtgärder som detaljplanen tillåter. Vid prövning av bygglov och förhandsbesked utanför planlagt område prövas lämpligheten i 2 kap. PBL på motsvarande sätt som vid planläggning.⁷⁸

Enligt 2 kap. 4 § PBL får mark tas i anspråk för bebyggelse endast om den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Bebyggelse och byggnadsverks lämplighet med hänsyn till lokalisering bedöms i 2 kap. 5 § PBL. Vid bedömningen ska bland annat hänsyn tas till risken för olyckor, översvämnning och erosion.⁷⁹ Företräde bör ges till åtgärder som medför en från allmän synpunkt god hushållning.⁸⁰ Ibland kan de olika

⁷³ 1 kap. 1 § PBL.

⁷⁴ 1 kap. 2 § PBL.

⁷⁵ SKR, *Så styrs kommunen*, 2021.

⁷⁶ 2 kap. 1 § PBL.

⁷⁷ 2 kap. 2 § PBL.

⁷⁸ Boverket, *Lämplighetsbedömning*, 2018.

⁷⁹ 2 kap. 5 § PBL.

⁸⁰ 2 kap. 2 § PBL.

kraven komma i konflikt med varandra, exempelvis kan ett område som anses lämpligt att förtäta vara olämpligt för ändamålet med hänsyn till klimataspekter.⁸¹

5.3 Översiktsplanen

Alla kommuner i Sverige är skyldiga att ta fram en översiktsplan⁸² som antas av kommunfullmäktige.⁸³ En översiktsplan ska omfatta hela kommunens yta⁸⁴ och grundragen för den tilltänkta markanvändningen och dess väsentliga konsekvenser ska redovisas.⁸⁵ Översiktsplanen ska ange kommunens riktlinjer för den fysiska miljöns långsiktiga utveckling. Den ska vara aktuell och innebörden av planen ska tydligt framgå.⁸⁶ Översiktsplanen är inte ett juridiskt bindande dokument⁸⁷ men ska vara vägledande för kommunen och visa vilka allmänna intressen som vid framtida beslut om markanvändning kan komma att beröras.⁸⁸

I 3 kap. 5 § PBL regleras vad som ska framgå av en översiktsplan. I augusti 2018 infördes en ny punkt i paragrafen. Enligt fjärde punkten ska kommunen vid upprättande av översiktsplanen ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.⁸⁹ Hädanefter benämns kommunens skyldighet att redovisa sin syn på riskerna i examensarbetet för riskanalys. Klimatförändringar är en ständigt pågående process och därför ska bedömningen göras med ett långsiktigt perspektiv. Flera myndigheter har tagit fram underlag som kommuner kan använda sig av vid bedömningen, exempelvis havsnivåhöjnings- och översvämningskarteringar.⁹⁰ Tidigare saknades ett krav på kommunerna att redovisa sin syn på klimatrelaterade risker för den byggda miljön och det saknades en skyldighet för kommunerna att arbeta med hur riskerna kunde minimeras.⁹¹ Kommunen har tidigare haft möjlighet att avvakta med lämplighetsbedömningen av marken till framtagandet av detaljplanen, men införandet av riskanalysen medför att kommunen även måste göra en lämplighetsbedömning i ett tidigare skede.⁹² Riskanalysen i översiktsplanen bör senare användas som vägledning vid lämplighetsbedömningen i detaljplaneringen.⁹³

⁸¹ Boverket, *Lämplighetsbedömning*, 2018.

⁸² 3 kap. 1 § PBL.

⁸³ 3 kap. 19 § PBL.

⁸⁴ Blomberg och Svensson, Plan- och bygglagen, kommentar till 3 kap. 3 §.

⁸⁵ 3 kap. 3 och 6a §§ PBL.

⁸⁶ 3 kap. 2 och 6 §§ PBL.

⁸⁷ 3 kap. 2 § 2 st PBL.

⁸⁸ Blomberg och Svensson, Plan- och bygglagen, kommentar till 3 kap. 2 §.

⁸⁹ 3 kap. 5 § p 4 PBL.

⁹⁰ Blomberg och Svensson, Plan- och bygglagen, kommentar till 3 kap. 5 §.

⁹¹ Prop. 2017/18:163, s. 12.

⁹² SOU 2017:42, s. 335.

⁹³ *Ibid.*, s. 336.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

En översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett visst allmänt intresse.⁹⁴ En ändring som innebär att översiktsplanen ändras endast för en viss del av kommunen benämns vanligtvis för en fördjupad översiktsplan. Om översiktsplanen ändras för att tillgodose ett visst allmänt intresse brukar det benämnas tematiskt tillägg.⁹⁵

Innan en översiktsplan antas ska samråd och granskning ske. Samråd ska ske med länsstyrelsen, regionen och berörda kommuner.⁹⁶ Vid samrådet ska länsstyrelsen särskilt tillvarata och samordna statens intressen. De ska ställa planeringsunderlag till förfogande för kommunen samt agera rådgivare under planeringsprocessen kring hanteringen av de allmänna intressena i 2 kap. PBL. Länsstyrelsen ska verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion.⁹⁷ Under samrådet ska länsstyrelsen även bidra till att redogörelsen för de klimatrelaterade riskerna blir så utförlig och ändamålsenlig som möjligt.⁹⁸

Länsstyrelsen ska lämna ett granskningsyttrande på kommunens förslag till översiktsplan. I granskningsyttrandet ska länsstyrelsens synpunkter gällande bland annat risk för olyckor, översvämning och erosion framföras.⁹⁹ Eftersom översiktsplanen inte är ett juridiskt bindande dokument har länsstyrelsen inte möjlighet att överklaga översiktsplanen på ingripandegrunderna i 11 kap PBL. Dock får granskningsyttrandet en viktig betydelse för översiktsplanens vägledande funktion.¹⁰⁰ Om kommunen väljer att anta översiktsplanen trots det yttrande länsstyrelsen lämnat, kan länsstyrelsen vid framtida beslut om lov, detaljplaner och områdesbestämmelser komma att pröva lämpligheten av åtgärden med stöd av 11 kap. PBL.¹⁰¹ I de delar av översiktsplanen där länsstyrelsen inte godtar innehållet ska det noteras.¹⁰² Länsstyrelsens granskningsyttrande redovisas sedan tillsammans med den färdiga översiktsplanen.¹⁰³

⁹⁴ 3 kap. 27 § PBL.

⁹⁵ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentar till 3 kap. 27 §.

⁹⁶ 3 kap. 8 § PBL.

⁹⁷ 3 kap. 10 § 1 st PBL.

⁹⁸ Boverket, *Översiktsplanens innehåll*, 2020.

⁹⁹ 3 kap. 16 § PBL.

¹⁰⁰ Blomberg och Svensson, Plan- och bygglagen, kommentar till 3 kap. 16 §.

¹⁰¹ Gunnarsson, Plan- och bygglagen, kommentar till 3 kap. 16 §.

¹⁰² 3 kap. 5 § 2 st PBL.

¹⁰³ 3 kap. 20 § PBL.

5.4 Detaljplaner

I en detaljplan får kommunen reglera mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk.¹⁰⁴ Detaljplaner kan användas för att reglera nybyggnation eller för förändring eller bevarande av befintlig bebyggelse.¹⁰⁵ Under planprocessen ska kommunen ta ställning till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL och bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1 - 8 §§ miljöbalken (1998:808).¹⁰⁶

I en detaljplan ska kommunen bestämma gränserna, användningen och utformningen för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden.¹⁰⁷ Om kommunen vill göra avsteg från vad översiktsplanen medger i det aktuella området ska avvikelserna och skälen till det anges.¹⁰⁸ Det är möjligt att ange bestämmelser som utökar eller minskar lovplikten i hela eller delar av detaljplanen enligt 4 kap. 15 § PBL. Tanken med paragrafen är att kommuner ska ges möjlighet att kunna anpassa kravet på lov med hänsyn till de förhållanden som råder inom olika områden.¹⁰⁹ I en detaljplan får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka olyckor, översvämning och erosion¹¹⁰, vilket är en konsekvens av det ökade behovet av klimatanpassning.¹¹¹ Kommunen har möjlighet att i en detaljplan ange att lov inte får ges förrän en viss skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits.¹¹² För att kommunen ska kunna kräva att en åtgärd vidtas krävs det att kommunen kan visa att åtgärden kommer att leda till att marken blir lämplig att bebygga.¹¹³ I detaljplanen kan kommunen bestämma byggnaders och tomters placering, utformning och utförande.¹¹⁴ Det kan exempelvis ske genom att reglera nivån för färdigt golv.¹¹⁵

För detaljplaner ska en genomförandetid mellan 5 till 15 år alltid anges.¹¹⁶ Avsikten med genomförandetiden är att berörda aktörer under genomförandetiden ska kunna förlita sig på att detaljplanen kommer att genomföras, vilket skapar en säkerhet och förutsägbarhet.¹¹⁷ Detaljplanen är fortfarande gällande efter genomförandetidens utgång¹¹⁸, men efter genomförandetidens utgång så hindrar inte de rättigheter som har

¹⁰⁴ 4 kap. 1 § PBL.

¹⁰⁵ 4 kap. 2 § PBL.

¹⁰⁶ 2 kap. 2 § PBL.

¹⁰⁷ 4 kap. 5 § PBL.

¹⁰⁸ 4 kap. 33 § 1 st p 5 PBL.

¹⁰⁹ Gustafsson, *Bygglagsboken*, s. 67.

¹¹⁰ 4 kap. 12 § p 1 PBL.

¹¹¹ Gunnarsson, Plan- och bygglagen, kommentar till 4 kap. 12 §.

¹¹² 4 kap. 14 § p 4 PBL.

¹¹³ Gunnarsson, Plan- och bygglagen, kommentar till 4 kap. 12 §.

¹¹⁴ 4 kap. 16 § p 1 PBL.

¹¹⁵ Länsstyrelserna, *Klimatanpassning i fysisk planering*, s. 103.

¹¹⁶ 4 kap. 21 § PBL.

¹¹⁷ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentar till 4 kap. 21 §.

¹¹⁸ 4 kap. 38 § PBL.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

uppkommit genom detaljplanen att den ändras eller upphävs.¹¹⁹ En kommun har möjlighet att upphäva eller ändra en detaljplan enligt 4 kap. 38 § PBL. En detaljplan med gällande genomförandetid får inte upphävas eller ändras om berörda fastighetsägare motsätter sig det med undantag för om nya förhållanden av stor allmän vikt, som inte kunde förutses vid planläggningen, har uppkommit.¹²⁰ Efter genomförandetidens utgång kan kommunen upphäva eller ändra detaljplanen utan att behöva betala ersättning till fastighetsägare.¹²¹

Kommunen ska vid framtagande av en detaljplan samråda med bland annat länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner.¹²² Vid samrådet ska länsstyrelsen bland annat verka för att bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion.¹²³ Vid samrådet ska lantmäterimyndigheten påtala eventuella brister i planen som kan påverka det fastighetsrättsliga genomförandet.¹²⁴

När detaljplanen efter samråd reviderats ska kommunen göra den tillgänglig för granskning.¹²⁵ Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget om förslaget innebär att bebyggelse blir olämplig med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion.¹²⁶

Länsstyrelsen har ett tillsynsansvar över vissa kommunala beslut.¹²⁷ Länsstyrelsen ska inom tre veckor från att de har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan besluta om de ska överpröva kommunens beslut. Länsstyrelsen har fem ingripandegrunder och ska bland annat överpröva detaljplanen om bebyggelse blir olämplig med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion.¹²⁸ Om beslut från kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan har sådan innebörd som anges i ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § 2 st PBL ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut.¹²⁹

¹¹⁹ 4 kap. 40 § PBL.

¹²⁰ 4 kap. 39 § PBL.

¹²¹ 14 kap. 9 § PBL.

¹²² 5 kap. 11 § 1 st p 1 PBL.

¹²³ 5 kap. 14 § p 4 PBL.

¹²⁴ 5 kap. 15 § PBL.

¹²⁵ 5 kap. 18 § PBL.

¹²⁶ 5 kap. 22 § p 5 PBL.

¹²⁷ 11 kap. 3 § 1 st PBL.

¹²⁸ 11 kap. 10 § PBL.

¹²⁹ 11 kap. 11 § 1 st PBL.

5.4.1 Äldre detaljplaner

I kommuner runt om i Sverige finns det ett stort antal äldre planer där genomförandetiden har gått ut, men där planerna fortfarande är gällande.¹³⁰ Under urbaniseringen 1940 - 1970 upprättades många planer. Vid denna tidpunkt saknades kunskap om risken för skador på grund av klimateffekter, varför klimatrelaterade skador inte behandlats i dessa planer.¹³¹ Även i senare upprättade planer med utgången genomförandetid kan liknande situationer uppstå. Det leder till att det kan finnas mark som med dagens förutsättningar är olämplig för bebyggelse men som enligt gällande detaljplan är lämplig. Så länge planerna är gällande ligger de till grund för prövningen av förhandsbesked och bygglov.¹³²

5.5 Områdesbestämmelser

En kommun kan reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen genom områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser kan ses som ett mellanting mellan en översiktsplan och en detaljplan.¹³³ Syftet kan vara att säkerställa den i översiktsplanen utpekade användningen och kan användas inom begränsade områden som inte omfattas av detaljplan.¹³⁴ Områdesbestämmelser är bindande och ger rättsverkningar för enskilda men är inte lika långtgående i sin tvingande verkan som en detaljplan.¹³⁵ Med områdesbestämmelser uppkommer ingen garanterad bygg rätt, och omfattning i form av byggnadshöjd eller antal våningar får inte regleras i bestämmelserna.¹³⁶ För att bevara, skydda eller begränsa bebyggelse kan kommunen tillämpa områdesbestämmelser.¹³⁷ Områdesbestämmelser behandlas inte i examensarbetets undersökning eller analys.

5.6 Regional fysisk planering

Genom regional fysisk planering utreds frågor som berör flera kommuner på en övergripande nivå.¹³⁸ Stockholms län och Skåne län måste enligt 7 kap. 1 § PBL upprätta en regionplan. Framtagande av Skånes första regionplan pågår. Region Skåne ansvarar för uppdraget och arbetet sker i nära dialog med de 33 skånska kommunerna.¹³⁹ En regionplan är inte bindande men ska ge vägledning vid arbetet med översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.¹⁴⁰ I den regionala fysiska planeringen ska frågor som har betydelse för länets fysiska miljö utredas.¹⁴¹

¹³⁰ SOU 2017:42, s. 349.

¹³¹ SOU 2017:42 s. 349.

¹³² SOU 2017:42 s. 349.

¹³³ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s 66.

¹³⁴ 4 kap. 41 - 42 §§ PBL.

¹³⁵ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s 66.

¹³⁶ Boverket, *Områdesbestämmelser*, 2019.

¹³⁷ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s 66.

¹³⁸ Boverket, *Regional fysisk planering*, 2020.

¹³⁹ Region Skåne, *Regionplan för Skåne 2022-2040*, 2020.

¹⁴⁰ 7 kap. 2 § PBL.

¹⁴¹ Boverket, *Regional fysisk planering enligt PBL*, 2020.

Grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk av betydelse för länet ska anges.¹⁴² Frågor som kan behöva beaktas är urbanisering och klimatanpassning och det kan ske genom framtagande av prognoser och omvärldsanalyser. Vid frågor om klimatanpassning där länsstyrelsen har ett större ansvarsområde ska den regionala fysiska planeringen ta hänsyn till och utgå från länsstyrelsens arbete.¹⁴³

5.7 Bygglov

Bestämmelser om bygglov återfinns i 9 kap. PBL. Huvudprincipen i PBL är att bebyggelse inte får ske utan att myndigheterna har prövat dess lämplighet från allmän synpunkt.¹⁴⁴ Prövningen av en byggnads lämplighet görs genom bygglov. Bygglov krävs i regel för nybyggnation, tillbyggnad och vissa ändringar av byggnader.¹⁴⁵

5.7.1 Bygglov inom detaljplan

För bygglovsansökningar inom detaljplan ska byggnadsnämnden pröva om bygglovet överensstämmer med detaljplanen. Vid bygglovsprövningen är detaljplanen bindande och de allmänna intressen som inte beaktats i detaljplanen ska vid hantering av ett bygglovsärende prövas. Byggnadsnämnden behöver inte pröva lokaliseringen av den ansökta åtgärden inom detaljplan eftersom prövningen redan ska vara gjord vid framtagandet av detaljplanen.¹⁴⁶ Byggnadsnämnden är skyldig att bevilja bygglov för en åtgärd inom detaljplan om förutsättningarna i 9 kap. 30 § PBL är uppfyllda.¹⁴⁷ Det innebär att bygglov ska ges om den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen eller avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller vid fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § 1 st PBL. Bygglov ska ges om åtgärden inte strider mot detaljplanen och om åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa.¹⁴⁸ Således får bygglov inom detaljplan inte nekas om bygglovsansökan överensstämmer med detaljplanen. Utöver kravet på att bygglovsansökan ska överensstämma med gällande plan ska även kraven i punkt 4 i 9 kap. 30 § PBL vara uppfyllda. Dock är risk för översvämnning inget som beaktas i punkt 4 i nämnd paragraf.¹⁴⁹ Det innebär att det med dagens lagstiftning saknas stöd för att avslå en bygglovsansökan på riskfylld mark om marken omfattas av en detaljplan.¹⁵⁰

¹⁴² 7 kap. 2 § PBL.

¹⁴³ Boverket, *Regional fysisk planering enligt PBL*, 2020.

¹⁴⁴ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s 68.

¹⁴⁵ 9 kap. 2 § PBL.

¹⁴⁶ Boverket, *Prövning av lov och förhandsbesked*, 2019.

¹⁴⁷ Gustafsson, *Bygglovsboken*, s. 50.

¹⁴⁸ 9 kap. 30 § PBL.

¹⁴⁹ SOU 2017:42, s. 351.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 350.

5.7.2 Bygglov utanför detaljplan

Vid en ansökan om bygglov utanför detaljplan tillämpas 9 kap. 31 och 31a-e §§ PBL. Bygglov utom detaljplan ska enligt 9 kap. 31 § PBL ges om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser och inte förutsätter planläggning. Utöver ovan nämnda krav måste åtgärden uppfylla kraven i 9 kap. 31 § p 3 PBL.

Bygglovsprövningen utanför detaljplan innebär en fullständig prövning av kraven på lokalisering, placering och utformning¹⁵¹ där översiktsplanen ska ligga till grund för bedömningen av lämpligheten av bygglovet.¹⁵² Utanför detaljplan kan kommunen ta hänsyn till risken för erosion, olycka eller översvämning enligt 2 kap. 5 § p 5 PBL vid bygglovsansökan. I underlaget till översiktsplanen förutsätts det att kommunen redovisar geotekniska undersökningar och andra undersökningar som har utförts och som har betydelse för risken för översvämning och erosion, vilket ska vara vägledande vid bedömningen av 2 kap. 5 § p 5 PBL. Även riskzoner för översvämning som SMHI tagit fram bör kunna vara till hjälp.¹⁵³

Vid bedömningen av markens lämplighet enligt 2 kap. 5 § PBL bör en utgångspunkt vara att det för den avsedda användningen inte ska krävas extraordinära åtgärder. Om så är fallet bör detaljplaneläggning eller bygglov undvikas. Marken ska ha naturliga förutsättningar för byggnation. En stor del av bedömningen är även ekonomiska överväganden. Investerings- och driftkostnaderna får inte bli onormalt höga för exempelvis infrastruktur.¹⁵⁴ För att bedöma markens lämplighet med hänsyn till risken för översvämningar kan kommunen använda sig av underlag i form av utredningar, faktasammanställningar och bedömningar av ansvariga myndigheter.¹⁵⁵

Länsstyrelsen eller regeringen får, om det föreligger särskilda skäl, för ett visst geografiskt område besluta om att ingripa och upphäva en byggnadsnämnds beslut om bygglov eller förhandsbesked.¹⁵⁶ Särskilda skäl kan föreligga om en kommun antar en översiktsplan som länsstyrelsen har haft invändningar mot i granskningsyttrandet eller om en kommun vid ett flertal tillfällen visat att de inte klarar av att uppfylla de krav som finns i PBL.¹⁵⁷

5.7.3 Anstånd med att avgöra bygglov och förhandsbesked

Det finns en möjlighet för kommuner att förhindra olämplig bebyggelse trots att en detaljplan tillåter bebyggelse. Om en bygglovsansökan avser ett område där arbete har påbörjats för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 28 § PBL besluta om anstånd med att avgöra ärendet. Planarbetet måste avslutas

¹⁵¹ Boverket, *Prövning av lov och förhandsbesked*, 2019.

¹⁵² Gunnarsson, Plan- och bygglagen, kommentar till 9 kap. 31 § p 5.

¹⁵³ Gunnarsson, Plan- och bygglagen, kommentar till 2 kap. 5 § p 5.

¹⁵⁴ Blomberg och Svensson, Plan- och bygglagen, kommentar till 2 kap. 5 §.

¹⁵⁵ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentar till 2 kap. 5 §.

¹⁵⁶ 11 kap. 12 § 1 st PBL.

¹⁵⁷ Blomberg och Svensson, Plan- och bygglagen, kommentar till 11 kap. 12 §.

inom två år från det att ansökan om bygglov eller förhandsbesked inkommit.¹⁵⁸ Det finns inga hinder mot att beslutet om anstånd sker samtidigt som kommunen beslutar att påbörja ett planarbete.¹⁵⁹ Ett beslut om anstånd får överklagas till länsstyrelsen.¹⁶⁰ Någon motsvarighet till kommunens möjlighet att besluta om anstånd finns inte i FBL. En vilandeförklaring av en lantmäteriförrättning, som vid prövningstillfället är planenlig, kan inte ske om det pågår en process med att upphäva eller ändra detaljplanen som skulle leda till att åtgärden inte längre är planenlig och förrättningen därmed inte går att genomföra.¹⁶¹

5.7.4 Tidsbegränsat bygglov

För en åtgärd som uppfyller någon eller några, men inte alla förutsättningar enligt 30 - 32 a §§ PBL får ett tidsbegränsat bygglov ges om sökande begär det och åtgärden är avsedd att pågå under en begränsad tid.¹⁶² Tidsbegränsade bygglov får ges för alla bygglovspliktiga åtgärder. Det finns två olika typer av tidsbegränsade bygglov där det ena omfattar alla typer av bygglovspliktiga åtgärder och det andra endast omfattar nybyggnation för bostadsändamål.¹⁶³ Tidsbegränsade bygglov får upplåtas för högst 10 år och kan därefter förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden för bygglovet får inte överstiga 15 år.¹⁶⁴ Dock finns det ett undantag för tidsbegränsade bygglov för ändamål av säsongskaraktär.¹⁶⁵

5.8 Förhandsbesked

Vid vissa tillfällen kan det råda osäkerhet kring möjligheten att få bygglov på en specifik plats.¹⁶⁶ Enligt 9 kap. 17 § PBL har den som tänkt bebygga en fastighet möjlighet att ansöka om ett förhandsbesked där byggnadsnämnden prövar om den ansökta åtgärden kan tillåtas på platsen enligt 2 kap. PBL.¹⁶⁷ I prövning av förhandsbesked görs en bedömning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden.

Ansökan om förhandsbesked kan göras för byggnation både inom och utanför detaljplanelagt område. Inom detaljplan har lämplighetsbedömningen redan gjorts och därmed är det vanligare förekommande att ansöka om förhandsbesked utanför detaljplanelagt område.¹⁶⁸ Dock kan det ibland vara nödvändigt att ansöka om förhandsbesked för bygglov inom detaljplan om planen är äldre. Underlaget kan vara

¹⁵⁸ 9 kap. 28 § PBL.

¹⁵⁹ Gunnarsson, Plan- och bygglagen, kommentar till 9 kap. 28 §.

¹⁶⁰ 13 kap. 3 § PBL.

¹⁶¹ MÖD F 12788 - 20

¹⁶² 9 kap. 33 § PBL

¹⁶³ Boverket, *Tidsbegränsat bygglov*, 2019.

¹⁶⁴ 9 kap. 33-33a §§ PBL.

¹⁶⁵ 9 kap. 9 § PBL.

¹⁶⁶ Boverket, *Förhandsbesked*, 2014.

¹⁶⁷ Gustafsson, *Bygglovsboken*, s. 113.

¹⁶⁸ *Ibid.*, s. 114.

föråldrat och osäkert att grunda en projektering på.¹⁶⁹ Vid avstyckning av en fastighet utanför planlagt område kan det vara lämpligt att först ansöka om förhandsbesked eftersom det underlättar lantmäterimyndighetens handläggning.¹⁷⁰ Ett positivt förhandsbesked är bindande om ansökan om bygglov görs inom två år.¹⁷¹

5.9 Strandskydd

Strandskyddet gäller vid alla kuster, sjöar och vattendrag i hela Sverige och bestämmelserna om strandskydd återfinns i 7 kap. 13 - 18 h §§ miljöbalken. Syftet med strandskyddet är att trygga allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.¹⁷² Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen vid normalt vattenstånd.¹⁷³

Länsstyrelsen kan utvidga strandskyddet till 300 meter om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.¹⁷⁴ Det utökade strandskyddet tillämpas oftare vid kustlinjer än vid sjöar och åar.¹⁷⁵ Inom områden som omfattas av strandskydd får till exempel ingen ny bebyggelse uppföras och byggnaders användning får inte ändras så att det hindrar allmänheten från ett område där allemansrätten annars gäller.¹⁷⁶ Det är möjligt att upphäva eller få dispens från strandskyddet. Vid antagande av detaljplan kan strandskyddet upphävas av kommunen.¹⁷⁷ Kommunen kan i översiktsplanen peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, så kallade LIS-områden. Syftet med LIS-områden är att långsiktigt stimulera den lokala och regionala utvecklingen på landsbygden.¹⁷⁸

Kommunen kan i vissa enskilda fall ge dispens från strandskyddet om särskilda skäl föreligger.¹⁷⁹ I betänkandet *Tillgängliga strandskydd - ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) presenteras förslaget att införa en ny grund för dispens från strandskyddet. Utredningen föreslår att dispens ska kunna meddelas för klimatanpassningsåtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom. Åtgärder som dispens ska kunna meddelas för, enligt tillägget i 7 kap. 18c § MB, är exempelvis åtgärder för att öka markens stabilitet eller hindra översvämnning.¹⁸⁰

¹⁶⁹ Gustafsson, *Bygglovsboken*, s. 114.

¹⁷⁰ Boverket, *Förhandsbesked*, 2014.

¹⁷¹ 9 kap. 18 § PBL.

¹⁷² 7 kap. 13 § MB.

¹⁷³ 7 kap. 14 § 1 st MB.

¹⁷⁴ 7 kap. 14 § 2 st MB.

¹⁷⁵ Svenning, Miljöbalken, kommentar till 7 kap. 14 §.

¹⁷⁶ 7 kap. 15 § p 1 - 2 MB.

¹⁷⁷ 4 kap. 17 § PBL.

¹⁷⁸ Boverket, *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen*, 2020.

¹⁷⁹ 7 kap. 18 b-e §§ MB.

¹⁸⁰ SOU 2020:78, s. 278.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

6 KLIMATANPASSNING

I följande kapitel redovisas en beskrivning av begreppet klimatanpassning, förordningen om myndigheters klimatanpassningsarbete samt ansvarsförhållande och pågående projekt rörande klimatanpassning och stigande havsnivåer.

6.1 Klimatanpassning

Effekterna av klimatförändringar är inte enbart stigande havsnivåer, utan kan även vara framtida torka, skogsbränder och en förskjuten växtsäsong. I takt med att klimatet förändras behöver samhället anpassas. Klimatanpassning kan röra planering av bebyggelse och infrastruktur, men även rutiner inom vård- och omsorg eller metoder inom lant- och skogsbruk. För att klimatanpassa samhället måste man blicka både bakåt och framåt i tiden.¹⁸¹ Genom att klimatanpassa samhället så minskar vi dess sårbarhet, förebygger skador och håller nere kostnader i ett långsiktigt perspektiv.¹⁸² Om förhållanden ändras på grund av klimatförändringar kan lagstiftningen bli svårare att tillämpa och det kan finnas behov av anpassning. Lagstiftningen behöver vara relevant för aktuella förhållanden. Ett exempel på klimatanpassning som berör plan- och bygglagens regelverk är den riskanalys som numera ska göras i översiktsplanen.¹⁸⁴

6.2 Förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete

2018 antog regeringen en förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete. 32 myndigheter och alla Sveriges länsstyrelser ska ta fram handlingsplaner för sitt arbete med klimatanpassning inom myndighetens ansvarsområde och uppdrag. Genom en klimat- och sårbarhetsanalys ska myndigheterna utreda hur klimatförändringar påverkar deras verksamhet.¹⁸⁵ Klimat- och sårbarhetsanalysen ska sedan ligga till grund för handlingsplanen.¹⁸⁶ SMHI har ansvaret för att sammanställa myndigheternas och länsstyrelsernas arbete och inge en sammanfattande analys till regeringen.¹⁸⁷ Boverket har ett särskilt uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön. Myndigheten ska stödja kommunerna i arbetet med klimatanpassning i den byggda miljön.¹⁸⁸

Länsstyrelsen ska enligt denna förordning initiera, stödja och följa upp kommunernas arbete med klimatanpassning och de regionala sektorsmyndigheternas klimatanpassningsarbete. Vidare ska de bland annat undersöka länets påverkan av klimatförändringar och bidra till att ta fram underlag för ökad kunskap och planering.¹⁸⁹

¹⁸¹ Klimatanpassning, *Lagar och regler i Sverige, 2021.*

¹⁸² Klimatanpassning, *Varför klimatanpassa?, 2021.*

¹⁸⁴ Klimatanpassning, *Lagar och regler i Sverige, 2021.*

¹⁸⁵ 6 § förordning om myndigheter klimatanpassningsarbete.

¹⁸⁶ 7 och 10 § förordning om myndigheter klimatanpassningsarbete.

¹⁸⁷ 13 § förordning om myndigheter klimatanpassningsarbete.

¹⁸⁸ Boverket, *Samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön, 2020.*

¹⁸⁹ 5 § förordning om myndigheternas klimatanpassningsarbete.

Lantmäteriet är en av de myndigheter som enligt förordningen ska ta fram en handlingsplan för klimatanpassning. Myndigheten är nationell samordnare av geodata och det är därmed verksamhetsområde Geodata som främst arbetar med klimatanpassning. Det sker bland annat genom att tillgängliggöra insamlat geodatamaterial och tillhandahålla andra myndigheter och aktörer med material.¹⁹⁰

6.3 Ansvar för klimatanpassning

Staten, kommunen och fastighetsägarna har ansvar för att klimatanpassa ny och befintlig bebyggelse. Statens ansvar är dock vagt. Kommunen är genom planmonopolet ansvarig för ny bebyggelse och att lokaliseringen av bebyggelsen är lämplig.¹⁹¹ För den befintliga bebyggelsen har kommunen enligt PBL inget juridiskt ansvar för att undanröja risker för översvämning, erosion, ras och skred.¹⁹² Fastighetsägare tenderar att tro att ansvaret att förhindra översvämningar, ras, skred och erosion ligger på staten eller kommunen¹⁹³ men eftersom deras ansvar är begränsat blir fastighetsägarens ansvar desto större. Ansvaret för klimatrelaterade påföljder uppkommer genom äganderätten av fastigheten. Försäkringsbolagen står idag för en stor del av de kostnader som uppkommer till följd av klimatrelaterade skador men i takt med att havet stiger kommer dessa typer av skador att bli allt vanligare förekommande och därmed svårare att försäkra sig mot.¹⁹⁴

6.3.1 Skadeståndsansvar för kommunen

Kommunen har ett visst skadeståndsansvar som utgår ifrån den allmänna regleringen i skadeståndslagen (1972:207).¹⁹⁵ I 3 kap. 2 § p 1 SkL återfinns bestämmelsen som innebär att kommunen är skyldig att ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Eftersom kommunen har planmonopol är planläggning en form av myndighetsutövning och omfattas således av skadeståndsansvaret.¹⁹⁶

Kommunen ska vid planläggning och beviljande av lov utreda lämplighet och lokalisering enligt 2 kap. PBL. Fastighetsägarna ska genom kommunens prövning kunna förlita sig på att platsen är lämplig för byggnation. Om skador på grund av climateffekter uppstår kan kommunen bli skadeståndsskyldig om det kan påvisas att skadan uppstod på grund av kommunens fel eller försummelse. En avgörande faktor för kommunens skadeståndsansvar är om de visste eller borde vetat om risken vid tidpunkten för planläggning eller lovgivning.¹⁹⁷ För skadeståndsanspråk gäller en preskriptionstid på 10 år efter tillkomsten. Det kommunala skadeståndsansvaret börjar

¹⁹⁰ Lantmäteriet, *Lantmäteriets handlingsplan för klimatanpassning*, 2020.

¹⁹¹ SOU 2017:42 s. 326.

¹⁹² Ibid., s. 141.

¹⁹³ Ibid., s. 352.

¹⁹⁴ Ibid., s. 327.

¹⁹⁵ Ibid., s. 134.

¹⁹⁶ Ibid., s. 134.

¹⁹⁷ Ibid., s. 135.

gälla när beslutet om en detaljplan eller ett bygglov tas men eftersom det kan ta lång tid innan effekterna av stigande havsnivåer märks kommer troligen kommunernas skadeståndsansvar att hinna preskriberas.¹⁹⁸

6.4 Länsstyrelsens regionala handlingsplan för klimatanpassning

Länsstyrelsen Skåne tog 2014 fram en regional handlingsplan för klimatanpassning i Skåne. I handlingsplanen rekommenderade Länsstyrelsen Skåne kommuner att se över gällande detaljplaner med outnyttjade byggrätter vars genomförandetid löpt ut och som är belägna under + 3 meter. Tanken var att kommuner därefter skulle upphäva de detaljplaner som ansågs olämpliga. Vidare rekommenderade Länsstyrelsen Skåne att kommuner inte bör tillåta ny bebyggelse under + 3 meter.¹⁹⁹ Handlingsplanen redovisar att 2 000 obebyggda tomter och 23 000 bostäder löper risk för översvämning om havet stiger med en meter.²⁰⁰ Troligen har en del av de redovisade obebyggda tomterna idag bebyggts, men mer aktuella siffror har inte påträffats.

När förordningen om myndigheternas klimatanpassningsarbete antogs fick Länsstyrelsen Skåne i uppdrag att göra en ny handlingsplan för klimatanpassning som enbart behandlar myndighetens eget arbete.²⁰¹

6.5 Regional kustsamverkan Skåne och Halland

För att hitta hållbara lösningar och hantera de utmaningar som följer av stigande havsnivåer, erosion och översvämningsrisker av kustområden samverkar Länsstyrelserna i Skåne och Halland, SGI, SGU, Skånes kustkommuner samt andra berörda aktörer och myndigheter. I arbetet som kallas *Regional kustsamverkan* samverkar myndigheterna och aktörerna för att informera beslutsfattare på nationell nivå om behovet av att skapa förutsättningar för att genomföra åtgärder och att stärka statens ansvar i frågorna. Att genomföra åtgärder som bidrar till ändamålsenliga lösningar kräver samordning, samarbete, en tydlig ansvarsfördelning och ekonomiska förutsättningar. Eftersom det rör sig om komplexa frågor är det svårt för kommuner och enskilda att själva finna lösning på frågorna, varför *Regional kustsamverkan* fyller en viktig funktion.²⁰²

¹⁹⁸ SOU 2017:42, s. 137.

¹⁹⁹ Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Skåne 2014*, s. 14.

²⁰⁰ *Ibid.*, s. 15.

²⁰¹ Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Länsstyrelsen Skåne*, s. 5.

²⁰² SGI, *Regional kustsamverkan Skåne och Halland*, u.å.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

7 UNDERSÖKNING

I följande avsnitt redovisas resultatet av intervjuerna tillsammans med relevanta rättsfall där aktuellt ämne behandlats. I början av avsnittet presenteras respondenterna.

7.1 Deltagare

Gerd Lundquist - Länsstyrelsen Skåne

Gerd Lundquist arbetar som klimatsamordnare och i hennes arbetsroll ingår att driva frågor om klimatanpassning framåt. Hon är delaktig i att ta fram handlingsplaner för Skåne gällande klimatanpassning och arbetar med att rådge kommuner angående deras planmonopol. Lundquist tillhör enheten för samhällsplanering på Länsstyrelsen Skåne, dit översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner skickas på remiss, varför en stor del av hennes arbete är att yttra sig över kommunala översiktsplaner. Lundquist arbetar även med *Regional Kustsamverkan*, se avsnitt 6.5.

Samu Manselius - Länsstyrelsen Skåne

Samu Manselius arbetar som planhandläggare på enheten för samhällsplanering.

Malin Joelsson - Lantmäteriet

Malin Joelsson är i grunden förrättningslantmätare och arbetar idag som funktionschef i Malmö. Som funktionschef är Joelsson huvudkontakt för ett antal kommuner och säkerställer att samarbetet mellan kommunerna och Lantmäteriet fungerar väl. Joelsson har rollen som kontaktperson med Länsstyrelsen Skåne och Blekinge. I ett nationellt samarbete mellan länsstyrelserna och lantmäterimyndigheterna, kallat *Fastighetsbildning Lantmäteriet och Länsstyrelserna*, är Joelsson en av representanterna från Lantmäteriet. I gruppen diskuteras hur gemensamma tolkningar bör och kan göras för att myndigheterna ska nå en gemensam grund i komplicerade frågor.

Kristina Widborg Ahlstrand - Lantmäteriet

Kristina Widborg Ahlstrand arbetar som verksamhetsstrateg på FB Stab på Lantmäteriet. Hon arbetar med myndighetens handlingsplan för klimatanpassning.

Maria Koistinen Hellborg - Vellinge kommun

Maria Koistinen Hellborg arbetar som stadsarkitekt. Hon har tidigare haft chefspositioner inom samhällsbyggnadsavdelningen och har således en god inblick i kommunens arbete med stadsplanering och bygglov.

David Tufvesson - Simrishamns kommun

David Tufvesson arbetar som planarkitekt med översiktlig planering och detaljplanering. Tufvesson har tagit fram Simrishamns kommuns havsplan och har nyligen påbörjat arbetet med en klimatanpassningsplan.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Sandra Gustafsson, Jonas Gustavsson och Oskar Duvetorp - Trelleborgs kommun

Sandra Gustafsson arbetar som planchef på samhällsbyggnadsförvaltningen. Jonas Gustavsson och Oskar Duvetorp arbetar som planarkitekter och arbetar för tillfället med ett tematiskt tillägg till översiktsplanen med fokus på stigande havsnivåer och översvämningar.

Olof Selldén och Hanna Seger - Båstads kommun

Olof Selldén arbetar som planchef med bland annat detaljplanefrågor. Hanna Seger arbetar med översiktsplanering och tar just nu fram en fördjupad översiktsplan över Torekov.

Lisa Lindekranz och Erika Eek - Landskrona stad

Lisa Lindekranz arbetar som planchef på stadsbyggnadsförvaltningen och Erika Eek arbetar som förrättningslantmätare på KLM.

Linda Stenkilsson och Roger Jönsson - Kristianstads kommun

Linda Stenkilsson arbetar som lantmäterichef för KLM. Roger Jönsson arbetar idag som planchef och stadsarkitekt och har tidigare arbetat som bygglovschef i kommunen.

Erik Hellberg, Mona Skoog och Astrid Steen - Ystad kommun

Erik Hellberg arbetar som planarkitekt och är projektledare för arbetet med kommunens nya översiktsplan. Mona Skoog är miljö- och klimatstrateg. Hon arbetar bland annat med kustskyddet och samordnar klimatanpassningsarbetet. Astrid Steen arbetar som bygglovsarkitekt och har tidigare arbetat med planer.

7.2 Lantmäterimyndigheternas arbete

7.2.1 Lantmäteriets handlingsplan

I Lantmäteriets handlingsplan för klimatanpassning nämns att det finns skäl att bredda klimatanpassningsarbetet och inkludera verksamhetsområdena Fastighetsbildning och Fastighetsinskrivning.²⁰³ Vid möte med Kristina Widborg Ahlstrand diskuterades handlingsplanen och verksamhetsområde Fastighetsbildning. Hon anser att verksamhetsområdet Fastighetsbildnings roll i Lantmäteriets klimatanpassningsarbete är att driva lagutvecklingen framåt. Widborg Ahlstrand menar att Lantmäteriet inte har möjlighet att direkt påverka beslutsfattarna, men att myndigheten kan påtala behovet av ändringar i gällande lagstiftning. Hon tillägger även att kompetensen om havsnivåer och översvämningar behöver stärkas inom Lantmäteriet.

7.2.2 Fastighetsbildning

Vid intervjuerna har möjligheten att neka fastighetsbildning med hänsyn till stigande havsnivåer med stöd av 3 kap. 1 § FBL diskuterats. Respondenterna tillfrågades om deras syn på möjligheten att neka en fastighetsbildningsåtgärd på grund av att fastigheten inte blir varaktigt lämpad med hänsyn till risken för översvämning. Malin

²⁰³ Lantmäteriet, *Lantmäteriets handlingsplan för klimatanpassning*, s. 11.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Joelsson och Kristina Widborg Ahlstrand ser det som en möjlighet, men påpekar att det krävs att någon vågar vara den första att ta ett sådant beslut eftersom det ännu inte finns någon praxis.

“Det bygger på att man som förrättningslantmätare vågar sticka ut hakan och kunna få ett överklagande.” - Kristina Widborg Ahlstrand

Joelsson påpekar vidare att förrättningslantmätaren inte är expert inom ämnet varför förrättningslantmätaren vid tveksamhet väljer att samråda med kommunen och länsstyrelsen. Linda Stenkilsson tror inte att det finns någon laglig möjlighet att med 3 kap. 1 § FBL neka fastighetsbildning med hänsyn till stigande havsnivåer om det finns en gällande detaljplan. Hon menar vidare att om det finns en gällande detaljplan ska många lämplighetsfrågor redan vara prövade i planen. KLM i Kristianstad har i närtid avstyckat en fastighet inom planlagt område nära stranden. Stenkilsson medger att de ser problemet, men att de inte har något instrument att neka fastighetsbildning när det finns en gällande detaljplan som tillåter åtgärden.

Joelsson påtalar att tillämpningen av 3 kap. FBL genom sin ramlagskaraktär går att förändra i enlighet med klimatförändringarna, dock menar hon att denna process tar tid.

“Eftersom det är en ramlagstiftning och den förändras över tid så får vi hänga med. Till exempel nu så är klimatanpassningar väldigt aktuellt och då får vi försöka hänga med i det och vad som är lämplig fastighetsbildning med hänseende till det.” - Malin Joelsson

Fastighetsbildning ska enligt 3 kap. 1 § 2 st FBL inte ske om ändamålet med hänsyn till sin art och övriga omständigheter bör tillgodoses på annat sätt. Vid diskussion kring fastigheters och byggnaders varaktighet uttryckte Joelsson följande:

“Om det finns ett slutdatum på den nya fastigheten när den inte längre kommer att fylla sin funktion så är det lämpligt att lösa markfrågan på annat sätt, genom nyttjanderätt såsom exempelvis arrende. Vi ska inte bilda fastigheter om det går att lösa på annat lämpligare sätt och då finns det nog ett lämpligare sätt om tidsbegränsning finns för hur länge de kan finnas.”

Eftersom initiativ till fastighetsbildning endast kan initieras av en ansökan leder det, enligt Joelsson, till att lantmäterimyndigheten inte kan ta egna initiativ till fastighetsbildning. De måste förhålla sig till de ansökningar som inkommer och kan enbart hantera de frågor som är aktuella i den ansökta förrättningen.

För att undersöka om strandskyddet medför att frågan om stigande havsnivåer inte prövas på grund av att åtgärden redan anses olämplig på grund av strandskydd frågade författarna respondenterna från lantmäterimyndigheterna om deras syn på frågan. Respondenterna var osäkra och ställde sig försiktigt jakande till tanken. KLM i Kristianstad har i situationer där ansökningar inkommit för utökande av bostadsfastigheter för mindre djurhållning eller odling inom strandskydd hänvisat till

att arrende är lämpligare än fastighetsbildning, då man inom strandskyddat område är mycket restriktiv med fastighetsbildning. Det har dock inte handlat om bostadsarrende för uppförande av ny bebyggelse.

7.2.3 Länsstyrelsens inställning

Nedan följer två rättsfall där länsstyrelsen överklagade fastighetsbildningen på grund av att de ansåg att avstyckningen var olämplig med hänsyn till stigande havsnivåer.

MÖD F 2507 - 15 - Avstyckning från Rinkaby 16:1

Lantmäterimyndigheten i Kalmar kommun beslutade 2014 att avstyckning skulle ske från fastigheten Rinkaby 16:1 för bildande av en ny exploateringsfastighet Rinkaby 16:25. Den avstyckade fastigheten omfattades inte av en detaljplan. En del av fastigheten var belägen inom ett område som skulle kunna påverkas av stigande havsnivåer och låg under kommunens rekommenderade nivå om + 2,7 meters höjd över havet vid nybyggnation av bostäder. I området pågick arbete med en fördjupad översiktsplan. Länsstyrelsen Kalmar överklagade förrättningsbeslutet och framförde att fastighetsbildningen stred mot det allmänna lämplighetsvillkoret i 3 kap. 1 § FBL samt kravet i 3 kap. 2 § 2 st FBL. Fastigheten ansågs inte kunna få en varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid på grund av de stigande havsnivåerna. Fastighetsbildningen ansågs också motverka syftet med i området gällande naturvårdsföreskrifter. Länsstyrelsen ansåg att det var olämpligt att föregå utfallet av den fördjupade översiktsplanen och efterföljande detaljplan. En exploatering bör föregås av en planläggning som utreder markens lämplighet för bebyggelse.

MMD biföll länsstyrelsens överklagande och ställde in förrättningen. De anförde att den aktuella avstyckningen inte var lämplig då den fördjupade översiktsplanen inte var antagen. Området saknade en detaljplan som utredde markens lämplighet. Vidare ansåg MMD att det var tveksamt om en exploateringsfastighet kunde anses lämpad för sitt ändamål om den var belägen inom ett område som riskerade att påverkas av stigande havsnivåer.

Vid prövningen hos MÖD hade den fördjupade översiktsplanen antagits. Av planen framgick det att delar av markområdet pekats ut som område för bostadsutveckling och att detaljplanarbetet skulle återupptas inom en snar framtid. MÖD ansåg att fastighetsbildningen fick anses vara väl förenlig med den fördjupade översiktsplanen trots att det vid tillfället saknades detaljplan för området. Domstolen anförde att fastighetsbildningen var förenlig med planen och därmed lämplig oavsett om fastigheten i ett senare skede inte skulle kunna bebyggas på grund av strandskydd eller översvämningsrisk. Till följd därav stred inte fastighetsbildningen mot lämplighetsvillkoren i 3 kap. FBL.

MMD F 1568 - 14 - Avstyckning från Sölvesborg 3:2

Lantmäterimyndigheten beslutade 2014 att stycka av fyra fastigheter från Sölvesborg 3:2 varav samtliga var bebyggda med fritidsbostäder. Länsstyrelsen Blekinge överklagade beslutet i den del som avsåg den nybildade fastigheten Sölvesborg 3:50.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Myndigheten anförde att samtliga nybildade fastigheter omfattades av strandskydd, men att Sölvesborg 3:50 inte ansågs vara ianspråktagen och därför fortfarande var allemansrättsligt tillgänglig. Fastigheten var även belägen inom ett område som löpte risk för översvämning på grund av stigande havsnivåer. En rapport från Länsstyrelsen Blekinge redovisade att havsvattenståndet i Blekinge år 2100 kan komma att stiga + 2,78 meter. Den befintliga stugan låg på en nivå under + 1,8 meter och större delen av den nybildade fastigheten var även belägen under + 2,8 meter. Länsstyrelsen Blekinge ansåg därför att avstyckningen var olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet vid stigande havsnivåer.

MMD anförde att strandskyddsreglerna inte hindrade avstyckning av fastigheten. Domstolen fann även att framtida farhågor om högre havsnivåer inte kan medföra att markområden som redan är bebyggda och är fungerande boendemiljöer inte uppfyller varaktighetskravet i 3 kap. 1 § FBL.

7.2.4 Dokument om klimatanpassning

Respondenterna från lantmäterimyndigheterna fick frågan om dokument om klimatanpassning från exempelvis länsstyrelsen eller kommunen skulle kunna ligga till grund för avslag av ansökt fastighetsbildningsåtgärd med stöd av 3 kap. 3 § FBL. Genom de exempel på icke juridiskt bindande dokument som nämns i avsnitt 4.5 såg författarna en möjlighet att likställa dessa dokument med klimatanpassningsplaner och andra liknande dokument. Malin Joelssons svar på frågan var att tanken var god och att dokumenten skulle kunna ge en möjlig vägledning i frågan, men eftersom det är en så pass ny fråga tror hon inte att förrättningslantmätare idag själva kan ta besluten. Där förrättningslantmätaren inte har expertkunskapen inför ställningstagande är det bättre att vända sig till den som besitter kunskapen för frågan, i detta fall genom samråd med kommunen eller länsstyrelsen. Linda Stenkilsson tror att det kan vara svårt att hänvisa till klimatanpassningsdokument eftersom de inte är juridiskt bindande. Vidare påtalar Stenkilsson att KLM i Kristianstad har diskussioner och ett nära samarbete med plan- och bygglövsavdelningarna, vilket även Landskrona stad instämmer i.

7.2.5 Lantmäterimyndigheternas kontakt med kommuner och länsstyrelsen

De intervjuade kommunerna och Länsstyrelsen Skåne blev tillfrågade om lantmäterimyndigheterna vid något tillfälle har samrått med dem angående fastighetsbildning i områden som löper risk för översvämning på grund av stigande havsnivåer. Varken kommunerna eller länsstyrelsen kände till något sådant samråd men de intervjuade kommunerna med en kommunal lantmäterimyndighet hänvisade till att de inom förvaltningen har ett nära samarbete och en kontinuerlig kontakt.

Samu Manselius uppgav att Länsstyrelsen Skåne inom detaljplanelagt områden inte får in samrådsförfrågningar eller underrättelser om fastighetsbildningsbeslut då allmänna intressen redan är avvägda vid detaljplanearbetet. Utanför detaljplanelagt område är situationen annorlunda då länsstyrelsen där ska bevaka allmänna intressen. Manselius angav att risk för översvämning inte är ett allmänt intresse som länsstyrelsen ska bevaka

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

i fastighetsbildningssammanhang och att länsstyrelsen inte har en uttalad roll i denna fråga. Därmed har Manselius aldrig funderat över översvämningsrisken när han handlägger underrättelser eller samråd.

Kommunerna fick även frågan om det har hänt att lantmäterimyndigheten nekat fastighetsbildning där kommunen gett förhandsbesked. Likaså om kommunen har känt sig tvingade att ge bygglov i fall där lantmäterimyndigheten föregått med ett beslut om fastighetsbildning på en plats som kommunen anser är olämplig för bebyggelse. Samtliga kommuner angav att det inte har skett i ärenden rörande stigande havsnivåer. Ystads kommun framhåller att lantmäterimyndigheterna är duktiga på att rekommendera sökande att ansöka om förhandsbesked innan avstyckning genomförs. Kristianstads kommun säger att avstyckningar utanför detaljplan hos dem alltid föregås av ett förhandsbesked och således uppstår inte dessa situationer.

Vid diskussion med Malin Joelsson framgick att hon upplever att olika länsstyrelser i Sverige är intresserade av olika frågor. Hon upplever att intresset för fastighetsbildning kan skilja sig åt mellan de olika länen. Det kan speglas i att antalet överklagade förrättningar kan vara olika beroende på var i Sverige förrättningarna genomförs. I delar av landet efterfrågas mer stöttning och större inblandning av länsstyrelsen. En anledning till skillnaderna tror Joelsson kan vara att varje län har sin egen länsstyrelse som har byggt upp sin egen organisation. Lantmäteriet ska däremot vara enhetliga i hela landet och göra samma bedömningar oberoende lokalisering. Det bör också påpekas att det är enskilda handläggare som gör bedömningarna både på länsstyrelsen och Lantmäteriet, vilket kan inverka på bedömningarna.

7.2.6 Diskussion om stigande havsnivåer

Resultatet av e-postundersökningen visar att endast ett fåtal statliga och kommunala lantmäterikontor har diskuterat om det går att neka en fastighetsbildningsåtgärd på grund av översvämningsrisken. Ett av kontoren angav att de diskuterat frågan i samband med avstyckning inom äldre detaljplaner. Många av kontoren valde att föra resonemang kring att ansvaret för att beakta risken för översvämning snarare ligger hos kommunen och att kommunen genom planläggning, förhandsbesked och bygglov bedömer markens lämplighet. Eftersom förrättningslantmätarens bedömning av åtgärdens tillåtlighet påverkas av detaljplaner och att de utanför detaljplan nästan alltid förelägger sökanden att ansöka om förhandsbesked blir översvämningsrisken således kommunernas prövning.

7.3 Kommunernas arbete

7.3.1 Regionplanens betydelse

Kommunerna och Länsstyrelsen Skåne fick frågan om vilken betydelse regionplanen kommer att få för kommunernas arbete med klimatanpassning. Respondenterna uttryckte en tveksamhet kring regionplanens genomslagskraft kopplat till stigande havsnivåer och översvämning. En anledning kan enligt respondenterna vara att regionplanen är alltför bred, vilket medför att planen blir för översiktlig. Flera av

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

respondenterna påpekade dock att det är första gången denna typ av plan tas fram i Skåne och att den fortfarande är under uppbyggnad. Det leder i sin tur till att det finns goda möjligheter att den i framtiden kan få en större betydelse i frågan. Landskrona stad påtalar under intervjun att det hållits olika typer av workshops kring regionplanens innehåll, specifikt om stigande havsnivåer, för att få in kommunernas åsikter.

Kristianstads kommun framför att det är viktigt att regionen arbetar för en samsyn på problematiken. Regionen har en större möjlighet att lyfta Skånes specifika problematik till en statlig nivå och verka för att de skånska kustkommunerna behöver hjälp i dessa frågor.

7.3.2 Riskanalys i översiktsplanen

Enligt 3 kap. 5 § p 4 PBL är kommunerna sedan 2018 i översiktsplanen skyldiga att redovisa sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt hur sådana risker kan minska eller upphöra. Respondenterna blev tillfrågade om vilken genomslagskraft införandet av fjärde punkten kan komma att få för detaljplanering och bygglovsprövningar.

Trelleborgs kommun har inte tagit fram en ny översiktsplan sedan införandet av fjärde punkten, men däremot arbetar kommunen med ett tematiskt tillägg till översiktsplanen där de lyfter den nya lagstiftningen. I kommunens översiktsplan från 2018 redovisas dock att ingen ny bebyggelse bör förläggas till en nivå under + 3 meter. Under intervjun betonade kommunens respondenter att all mark under nämnd nivå nödvändigtvis inte löper samma risk för översvämning. Införandet av punkten kan medföra att kommunen har en möjlighet att göra en mer nyanserad bedömning av markens lämplighet.

“Om kommunen tvingas att redovisa sin syn på risker och skador kan det ju också innebära att vi kan tillåta bebyggelse som vi annars kanske inte hade kunnat bedöma som lämplig.” - Trelleborgs kommun

Kommunens redovisningsskyldighet angående hur riskerna för översvämning, ras, skred och erosion kan minska eller upphöra innebär att de kan planera för skydd och redovisa vilka områden som är tänkta att skyddas. Trelleborgs kommun menar att en effekt av riskanalysen bör vara ökad tydlighet och större trygghet. Det kan bli lättare för fastighetsägare att förstå vilket ansvar de som fastighetsägare har.

Landskrona stad betonar att översiktsplanen bara är ett vägledande dokument och inte juridiskt bindande. Det är svårt att få en översiktsplan så detaljerad att den väsentligt kan underlätta kommande detaljplanearbete.

“Det blir inte skarpt läge förrän i detaljplaneskedet. Det är där detaljerna kommer in, man vet till exempel exakt markhöjd och länsstyrelsen kan ingripa. Man måste ner på detaljplanenivå för att kunna avgöra om det är bra eller dåligt.” - Landskrona stad

7.3.3 Nya detaljplaner

I nya detaljplaner ska kommunen pröva markens lämplighet för ny bebyggelse och ta hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion enligt 2 kap. 5 § p 5 PBL. Om kommunen inte tar tillräcklig hänsyn kan länsstyrelsen överpröva detaljplanen på myndighetens ingripandegrunder i 11 kap. 10 § PBL. Nedan redovisas ett exempel på en detaljplan som blev upphävd av länsstyrelsen.

N2015/08042/PBB - Förtätning inom riskzon för översvämning

Vellinge kommun beslutade 2012 att anta en ny detaljplan. Planarbetet påbörjades 2009 och därmed kom äldre plan- och bygglagen (1987:10) att tillämpas vid den framtida behandlingen av ärendet. Bebyggelsen som planen tillät var planerad till + 1,3 - 1,8 meter över havet. Den befintliga bebyggelsen i området låg inom riskzon för översvämning, främst till följd av stigande havsnivåer. Vid tiden för antagandet av planen fanns en skyddsvall på 2,1 meter och det fanns planer på att höja den till 2,8 meter. Länsstyrelsen upphävde detaljplanen och anförde att skyddsåtgärden var otillräckligt utifrån scenariot att havsnivån permanent skulle stiga med + 1 - 3 meter till år 2100. Vallen skulle därmed inte vara tillräcklig för att hindra översvämnings från havet. Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut. Regeringen ansåg att bebyggelsen skulle bli olämplig med hänsyn till risken för översvämning och avslag därmed överklagandet.

7.3.4 Upphäva eller ändra detaljplaner

Länsstyrelsen Skåne rekommenderar i sin regionala handlingsplan från 2014 att kommuner bör upphäva detaljplaner, där genomförandetiden har gått ut, som innehåller outnyttjade byggrätter i områden med risk för översvämning och som är belägna under + 3 meter. I betänkandet *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42) utreddes möjligheten att införa ett krav på kommuner att upphäva eller ändra äldre detaljplaner på riskfylld mark. Med dagens lagstiftning är det möjligt för en kommun att upphäva eller ändra detaljplaner men det finns inget krav på att det görs.²⁰⁴ Betänkandets slutsats kring frågan var att ett krav inte bör införas. Fokus bör istället ligga på översiktsplanen där en noggrannare analys bör leda till att kommunerna självmant upphäver eller ändrar äldre detaljplaner.²⁰⁵ Riskanalysen i 3 kap. 5 § p 4 PBL kan även medföra att motståndet som kommuner möter kan minska eftersom invånare kan få en ökad förståelse för riskerna.²⁰⁶

Hittills har ingen av de tillfrågade kommunerna valt att upphäva eller ändra äldre detaljplaner inom områden som löper risk för översvämning. Flera kommuner har under intervjuerna antytt att problemet med äldre detaljplaner som tillåter byggnation på riskfylld mark inte är så omfattande och att det endast rör sig om enstaka lucktomter i ett fåtal detaljplaner. Trelleborgs kommun och Båstads kommun framhåller att

²⁰⁴ SOU 2017:42, s. 156.

²⁰⁵ Ibid., s. 350.

²⁰⁶ SOU 2017:42, s. 337.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

upphävande är en politisk fråga varför genomförande kräver att man har politikerna med sig.

I Ystad kommun är problematiken med erosion stor och man har påbörjat ett mer aktivt arbete för att förebygga att olämplig bebyggelse tillåts på dessa platser. Kommunen arbetar med en ny översiktsplan där riskområden pekats ut där kommunen vill upphäva eller ändra gällande detaljplaner som är så pass gamla att de inte längre överensstämmer med dagens förutsättningar. Anledningen till att kommunen ännu inte har upphävt någon detaljplan är att de vill att upphävandet ska föregås av översiktsplanen.

Ystads kommun framhäver även att upphävande och ändring av detaljplaner inte är så okomplicerat som det emellanåt framstår som. Kommunen menar att upphävande av detaljplaner kan skapa följd effekter som man vid första anblick inte tänker på. Resonemang fördes under intervjun kring vad konsekvenserna skulle kunna bli om en kommun väljer att upphäva alla detaljplaner som inte längre anses lämpliga med hänsyn till översvämningensrisken. Det kan leda till ekonomiska och sociala konsekvenser för såväl medborgare som den kommunala organisationen. Därför har kommunen i rättsfallet som presenteras i avsnitt 7.3.7 valt att driva frågan om nekande av förhandsbesked, eftersom upphävande av detaljplaner nödvändigtvis inte alltid är det mest lämpliga alternativet.

Simrishamns kommun påtalar att det är en budgetfråga samt att det är resurskrävande att arbeta med upphävande och ändring av detaljplaner. Det tar tid att systematiskt gå igenom alla äldre detaljplaner. Kristianstads kommun menar att det är stora värden i byggrätter varför upphävande av detaljplaner kan leda till stora ekonomiska konsekvenser för den enskilda fastighetsägaren. Istället för att upphäva äldre detaljplaner hanterar Landskrona stad frågan i bygglovsärendet där de väljer att ställa krav på nivån på färdigt golv.

Gerd Lundquist på Länsstyrelsen Skåne instämmer i att det kan vara svårt för kommuner, i synnerlighet mindre kommuner, att upphäva eller ändra äldre detaljplaner i områden som löper risk för översvämning. Kommuner vill öka invånarantalet och för mindre kommuner är det ett tufft beslut att inte bebygga kusten då dessa lägen ofta är de mest attraktiva. Lundquist tror också att många mindre kommuner kan vara i beroendeställning till exploitörer som vill använda och förvalta mark på bästa sätt, sett ur exploitörens perspektiv.

På frågan om upphävande av detaljplaner bör ligga på statlig nivå anser Lundquist att det skulle inskränka för mycket på planmonopolet. Lundquist anser att planmonopolet är en viktig del i svensk demokrati och ett statligt upphävande av planer skulle därför vara en alltför stor inskränkning av kommunens självbestämmanderätt. Däremot bör länsstyrelsen fortsätta att uppmuntra till och arbeta för att kommuner vidtar denna typ av åtgärder.

7.3.5 Utöka byggrätter

Fram tills för några år sedan har Kristianstads kommun arbetat med att utöka byggrätter i detaljplaner längs kusten. Tanken med programmet, *Program för kustens utveckling - från Åhus till Juleboda*,²⁰⁷ var att utöka byggrätterna i gamla fritidshusområden. Kommunen hann genomföra ett 20-tal ändringar innan länsstyrelsen upphävde en detaljplan med anledning av översvämningsrisken. Därefter har kommunen fått ändra sin syn på befintliga detaljplaner inom riskområden och byggnadsnämnden beslutade i slutet av mars 2021 att inte gå vidare med arbetet med att ändra detaljplanerna och utöka byggrätter.²⁰⁸ Problematiken med stigande havsnivåer fanns redan 2009 då programmet antogs och kommunen var medvetna om den samt behandlade den i planprogrammet. Trots det ansåg kommunen att det var tillräckligt att förlägga nybyggnation på + 3 meter, men idag är kommunen medvetna om att det inte är tillräckligt då frågan kring infrastruktur även måste kunna lösas.

7.3.6 Planer och dokument

Under intervjuerna har det framkommit att vissa kommuner använder sig av andra typer av icke juridiskt bindande planeringsdokument, utöver översiktsplan, för planering kring stigande havsnivåer. Exempel på sådana planer är klimatanpassningsplaner och kust- och havsplaner. Ett annat sätt som kommuner har valt att arbeta med planering kring stigande havsnivåer är genom att ta fram fördjupade översiktsplaner i vissa kustområden och tematiska tillägg till översiktsplanen.

Ystad kommun har tagit fram en handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten som antogs av kommunfullmäktige 2018. Handlingsplanen ska vara vägledande vid framtagande av detaljplaner och vid hantering av bygglovsärenden utanför detaljplan.

Simrishamns kommun har nyligen påbörjat arbetet med att ta fram en klimatanpassningsplan. I planen ska kommunen vidare studera de frågor som belysts i deras havsplan och lyfta klimatförändringarnas egentliga innebörd för en kommun.

7.3.7 Neka bygglov

Med dagens lagstiftning finns det ingen möjlighet att neka bygglov på grund av risk för översvämnings och erosion om det finns en gällande detaljplan som tillåter byggnation. I betänkandet *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42) presenterades ett förslag till ett tillägg i 9 kap. 30 § PBL med följande lydelse:

“En ansökan om bygglov får efter genomförandetiden alltid avslås om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämnings, ras, skred eller erosion. “

²⁰⁷ Kristianstad kommun, *Program för kustens utveckling - från Åhus till Juleboda*, 2009.

²⁰⁸ Kristianstads kommun, *Inga utökade byggrätter för kvarvarande kustplaner*, 2021.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

I efterföljande proposition *Nationell strategi för klimatanpassning* (prop. 2017/18:163) valde regeringen att inte gå vidare med tillägget till paragrafen. Propositionen redogjorde dock för att förslaget kan komma att övervägas i framtiden om det är nödvändigt.²⁰⁹ I propositionen återfinns ingen förklaring till varför förslaget inte togs vidare. Emellertid så visade en genomgång av remissvaren att majoriteten av de kommuner som svarade på remissen ställde sig positiva till förslaget.

Kommunerna tillfrågades om införandet av möjligheten att neka bygglov inom riskområden är något de efterfrågar. Nedan redovisas respektive kommuns svar.

- Båstads kommun är positiva till förslaget och menar att det är först när man har lagstiftningen med sig som man får ett verkligt verktyg för att hantera problematiken.
- Landskrona stad tycker att förslaget är intressant men att det är komplicerat att tillämpa i verkligheten. Kommunen uppmanar till ansökan om förhandsbesked inom äldre detaljplaner så möjligheten för att utreda 2 kap. 5 § PBL öppnar sig. Där ges kommunen möjlighet att i bygglovsskedet ställa krav på nivån på färdigt golv.
- Trelleborgs kommun ställer sig försiktigt negativa till förslaget. Att lägga över ett större ansvar på bygglovshandläggaren i att bedöma en detaljplans lämplighet kan vara ett halt sluttande plan. En bättre väg framåt måste enligt kommunen vara att upphäva eller ändra detaljplanen för att inte riskera att sätta systemet ur spel. Risken är att detaljplanens legitimitet kan komma att skadas. Sedan bör man även beakta hur detta skulle påverka fastighetsägare rent ekonomiskt.
- Vellinge kommun ser inte att det är ett verktyg som skulle användas inom kommunen. Koistinen Hellborg hänvisar vidare till att kommunen ska bygga en vall som ska skydda de mest utsatta områdena mot översvämning.
- Ystad kommun framhåller att det finns en vilja att kunna neka bygglov i en äldre detaljplan på riskfylld mark. De upplever att det krävs något ytterligare medel utöver att upphäva eller ändra detaljplaner eftersom de anser att det inte alltid är rätt väg att gå.
- Roger Jönsson på Kristianstads kommun uttryckte att han personligen ställde sig positiv till förslaget, framför allt i äldre planer. Han menar att om man blundar för problematiken kan absurda situationer uppstå, där detaljplanen tillåter en åtgärd men problematiken och konsekvenserna av bygglovet är alldeles uppenbar.

²⁰⁹ Prop. 2017/18:163, s. 22.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

- Simrishamns kommun menar att åsikterna kring införandet av möjligheten kan skilja sig mellan tjänstepersoner och politiker. Som tjänsteperson skulle denna möjlighet vara önskvärd.

MMD P 70 - 20 - Förhandsbesked på fastigheten Löderup 18:15, Ystads kommun

I Ystads kommun har frågan om att neka förhandsbesked i områden med risk för översvämning och erosion prövats. 2019 avslog kommunen en ansökan om förhandsbesked för uppförande av bostadshus och mur. Fastigheten omfattades av en äldre byggnadsplan från 1955, vilket idag kan likställas med en detaljplan. Fastigheten var belägen i Sveriges mest erosionsdrabbade område Löderup strandbad. Kommunen anförde att erosionen i området har varit av sådan karaktär som inte kunnat förutses vid tiden för antagande av byggnadsplanen. I förhandsbeskedet ska markens lämplighet prövas. Därmed ansåg nämnden att bedömningen av erosionens effekter skulle prövas i förhandsbeskedet och nekade förhandsbeskedet. Länsstyrelsens bedömning gick i linje med kommunens och de anförde att ett positivt förhandsbesked inte var lämpligt utifrån bland annat 2 kap. 2, 4 och 5 §§ PBL.

MMD anförde att även om det är fråga om en äldre detaljplan får planen anses spegla kommunens avsikter om hur området ska planläggas eftersom kommunen inte ändrat eller upphävt planen tidigare. En detaljplan gäller enligt 4 kap. 38 § PBL till dess att den ändras eller upphävs. Om områdets lämplighet har förändrats förutsätts att kommunen enligt PBL beslutar om att upphäva eller ändra planen. Domstolen anser att markens lämplighet för bebyggelse enligt 2 kap. 1 §, 4 § och 5 § p 1 - 5 PBL redan ska vara prövat i byggnadsplanen och att Ystads kommun därmed varit förhindrade att avslå ansökan om förhandsbesked på de grunder som framgår av deras beslut. Förhandsbesked ska beviljas enligt 9 kap. 30 § PBL om åtgärden inte strider mot detaljplanen och uppfyller kraven i 2 kap. 6 § PBL 1 st p 1 och 5 och 3 st PBL samt 2 kap. 9 § PBL. Den ansökte åtgärden förväntades även strida mot detaljplanen syfte varför 9 kap. 31 b § PBL aktualiserades i fråga om liten avvikelser. Domstolen ansåg, med hänsyn till hur kommunen utformat sina beslutsskäl, att kommunen inte prövat om de ansökte åtgärderna är planerliga enligt ovan nämnda paragrafer. Ärendet återförvisades till kommunen för fortsatt handläggning.

Ystads kommunen har skickat in en ansökan om prövningstillstånd till MÖD och inväntar i maj 2021 fortfarande svar.

7.3.8 Beslut om anstånd

Kommuner har möjlighet att besluta om anstånd med att avgöra bygglov och förhandsbesked. Det är den enda möjligheten en kommun har att förhindra att olämplig bebyggelse uppförs i områden med risk för översvämning inom äldre planer. Möjligheten att besluta om anstånd för att sedan upphäva eller ändra en detaljplan har ingen av de tillfrågade kommunerna använt sig av med syftet att motverka olämplig bebyggelse. Kristianstad kommun framhåller att det förekommit ansökningar som väckt tanken om att besluta om anstånd, men att de genom en dialog med sökande har

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

kunnat lösa situationen utan att kommunen behövt tillämpa möjligheten. Ystad instämmer i att det många gånger handlar om att ha en aktiv dialog med sökande där man förklarar situationen och konsekvenserna. Om sökande drar tillbaka sin ansökan, i de fall där Ystad kommun fört en dialog med sökande om att kommunen kommer fatta ett negativt beslut, så behöver sökande inte betala kostnaden för ansökan. Kommunen menar att det är positivt för sökande men att det även innebär en minskad handläggningstid för kommunen i ärenden de vet inte kan godkännas.

7.3.9 Riktlinjer för nybyggnation

Länsstyrelsen rekommenderar i sin regionala handlingsplan från 2014 att ingen ny bebyggelse bör förläggas till en nivå under + 3 meter.²¹⁰ I intervjuerna framkom det vilka riktlinjer kommunerna arbetar efter, vilka redovisas nedan.

- Båstads kommuns riktlinje är + 3,5 meter med tidsperspektivet år 2100. De är restriktiva med undantag från rekommendationen och framhåller att det brukar ligga i fastighetsägarnas eget intresse att följa riktlinjerna.
- I översiktsplanen har Landskrona stad + 3 meter som grund. I kommunen finns dock ett antal undantag. Till exempel har centrumnära bebyggelse fått ligga lägre fram tills nyligen, då länsstyrelsen ingrep och återkallade en detaljplan på grund av risk för översvämning. Riktlinjerna för bebyggelse kan komma att höjas, alternativt kan kommunen behöva visa på ett mer översiktligt klimatskydd.
- Trelleborgs kommun tillåter inte nybyggnation under + 3 meter. De påtalar att det kan vara svårt att bedöma vad som är lämpligt och inte. Att mark är belägen under en viss nivå behöver nödvändigtvis inte innebära att marken är olämplig för bebyggelse. De menar vidare att bedömningen av markens lämplighet är svår och bör inte bara utgå ifrån en viss angiven nivå över havet.
- Ystad kommun har en antagen handlingsplan för förvaltning och skydd av kusten. I planen redovisas att markens lämplighet för bebyggelse i områden som är belägna under + 5 meter ska studeras närmare och utredas. Vid bygglovsprövningar hänvisar kommunen också till Länsstyrelsen Skånes rekommendation om + 3 meter.
- I Kristianstads kommuns kust- och havsplan redovisas en riktlinje på + 3,3 meter för nybyggnation. Även större tillbyggnader (>15 m²) ska förläggas inom denna nivå vilket enligt kommunen skapar problematiska situationer om huvudbyggnaden ligger lågt. Mindre tillbyggnader och komplementbyggnader

²¹⁰ Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Skåne 2014*, s. 14.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

under 15 m² anser kommunen är fastighetsägarens eget ansvar och omfattas inte av gränsen på + 3,3 meter. Under intervjun diskuterades även hur landskapsbilden påverkas av dessa riktlinjer. Kristianstad kommun påpekar att det även kan uppstå problem med att ha krav på en viss golvnivå vid nybyggnation eftersom sökande kan ha svårt att klara kravet på tillgänglighet.

- I Simrishamns kommuns havsplan redovisas att ny bebyggelse som förläggas inom 2 kilometer från havet och under + 5 meter ska genomgå en fördjupad lämplighetsprövning. Kommunen följer även länsstyrelsens rekommendation att inte tillåta ny bebyggelse under + 3 meter. Inom 100 meter från områden med känd erosionsrisk ska markens lämplighet utredas närmare. Om det finns en risk för förändrade grundvattennivåer är även det en aspekt som ska beaktas vid lämplighetsprövningen.

Nya detaljplaner kan innehålla planbestämmelser som reglerar nivå på färdigt golv. Kristianstad kommun framför att det i äldre detaljplaner, som saknar denna regel, kan bli juridiskt osäkert hur hårt kommunen kan driva kraven mot fastighetsägarens vilja. Simrishamns kommun påtalar samma problematik och nämner att även om den juridiska möjligheten inte finns för att ställa krav i byggloven så arbetar kommunen med upplysningar kring problematiken i besluten. De hoppas på det sättet att sökande ska ta till sig av informationen.

MMD P 3066 - 17 - Förhandsbesked om nybyggnad av enbostadshus
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Karlskrona kommun beslutade 2017 att meddela positivt förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten Hasslö 6:52. Förhandsbeskedet förenades med ett villkor om att det i bygglovsskedet skulle redovisas en godkänd byggnadsteknisk lösning för byggnadens hantering av en höjning av havsnivån.

Beslutet överklagades till Länsstyrelsen Blekinge som upphävde förhandsbeskedet. För att mark ska anses lämplig för bebyggelse ska marken vara lämpad för sitt ändamål med hänsyn till bland annat risk för översvämning. Länsstyrelsen Blekinge har tagit fram särskilda riktlinjer för att bedöma vilka säkerhetsnivåer som krävs i låglänta områden för att byggnadsverk ska anses tryggade mot översvämningsrisker. Riktlinjerna var + 3 meter. Platsen för byggnation var belägen + 1,6 meter över havet och en utfyllnad skulle ske till minst + 2 meter över havet. Huset skulle uppföras med en torpargrund med en höjd om 1 - 1,2 meter. Således skulle det tilltänkta huset, enligt sökande, vara beläget minst 3 meter över havet. Dock ansåg MMD att i beräkningen av hur högt ett hus är placerat ska hela husets konstruktion ingå, därmed även husets grund. Den tilltänkta placeringen av huset utgjorde därför en klar avvikelser från riktvärdet på + 3 meter över havet. Domstolen fann att det därmed fanns en förhöjd risk för att fastigheten skulle drabbas av översvämning och placeringen av byggnaden fick anses oförenlig med kravet på att ett byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för sitt ändamål med hänsyn till risk för översvämning.

Det fanns inte tillräcklig utredning som klargjorde att risken för översvämning gick att lösa på ett godtagbart sätt. Domstolen fann därför att villkoret, att i bygglovsskedet redovisa en godkänd byggnadsteknisk utredning för att lösa risken för översvämning, inte borde ha meddelats. Beslutet om förhandsbesked upphävdes därför.

7.3.10 Byggnaders livslängd

Länsstyrelsen Skåne lyfte under intervjun att det är viktigt att föra ett resonemang kring vilka havsnivåer som kommer att vara aktuella inom 100 år och att tydligare resonemang bör föras kring byggnaders livslängder i översiktsplaner och detaljplaner. För att undersöka om kommunerna har definierat en livslängd för byggnader vid lovgivning ställdes frågan hur länge en byggnad måste anses lämplig för att bygglov ska ges. Det visade sig vara en svår fråga där kommunerna inte hade ett tydligt svar.

Trelleborgs kommun anger att de har diskuterat en livslängd på 100 år på en byggnad från byggstart. Kommunen har dock inte landat i ett definitivt ställningstagande och påpekar att livslängden kan skilja sig åt mellan olika typer av byggnader. Landskrona stad instämmer i att det är en avvägning beroende på platsen och vad man tänker bygga. Även Kristianstads kommun tror att 100 år är en bra gräns att utgå ifrån då det bortom det tidsperspektivet kan vara svårt för kommunen att säkerställa lämpligheten på en byggnad. Simrishamns kommun betonar att frågan är mer omfattande än enbart den enskilda byggnadens livslängd. Vid bedömningen är det viktigt att beakta den infrastruktur och det vatten- och avlopps nät som behövs vid uppförande av en ny byggnad. Vellinge kommun och Ystads kommun säger att ett beviljat bygglov utgår ifrån tanken att byggnaden ska anses lämplig för all framtid.

7.3.11 Klimatanpassningszoner

Under intervjun med Länsstyrelsen Skåne presenterade Gerd Lundquist begreppet klimatanpassningszon. En klimatanpassningszon är en zon där ny bebyggelse är olämplig med hänsyn till risk för översvämning och erosion och kan omfatta områden som kan behöva tas i anspråk för klimatanpassningsåtgärder. Länsstyrelsen har, via *Regional kustsamverkan*, arbetat för att få kommuner att använda sig av begreppet. Ingen av de intervjuade kommunerna använder sig idag av klimatanpassningszoner men många valde att hänvisa till sina riktlinjer för ny bebyggelse. Kristianstads kommun har i sin kust- och havsplan pekat ut områden med förhöjd risk och risk för översvämning.

Ystads kommun uttryckte följande gällande införandet av klimatanpassningszoner:
“Argumentet från kommunerna blir alltid att om man pekar ut ett område så otroligt tydligt som en klimatanpassningszon, eller ett riskområde som vi egentligen gör, vad händer med fastighetspriserna inom dessa områden? Läger vi en död hand över området, kommer vi inte kunna utveckla det området någonting de närmaste, ja men två decennierna, när vi vet att problemet kanske ligger ännu längre fram i tiden. Så det finns många frågetecken kring det här med klimatanpassningszoner.”

7.4 Intressekonflikter och politik

I en kommun finns det ett flertal intressen att beakta. Det finns ett intresse av att locka nya invånare och exploatera attraktiva lägen samtidigt som man vill bevara och skydda det befintliga bostadsbeståndet. Likväl som kommunen har ett intresse av att utveckla kommunen i enlighet med medborgarnas önskemål har kommunen också ett ansvar att förhålla sig till gällande lagstiftning och nationella mål.

Flertalet av de intervjuade kommunerna anger att de upplever att politikernas syn på kommunens ansvar för klimatanpassning har förändrats. Man upplever numera att politiker är väl medvetna om problematiken och är införstådda med det ansvar kommunen har i och med planmonopolet. Exempelvis så vill Ystads kommun i framtiden upphäva äldre detaljplaner inom riskområden och arbetar med att peka ut dessa områden i den kommande översiktsplanen. Tidigare fanns det en oro för att möta motstånd bland politiker, men istället upplever kommunen att politikerna står bakom åtgärden.

Vid ett par intervjuer framkom det emellertid att tjänstepersoner och politiker inte alltid delar samma uppfattning om vilket beslut som bör fattas. Som förtroendevalda så har politiker ett underliggande intresse att bli omvalda. Under vissa intervjuer har det framkommit att detta intresse kan leda till att politiker väljer att ta beslut som går emot det tjänstepersonerna har bedömt som lämpligt eller olämpligt. Enskilda politiker kan också utsättas för stora påtryckningar från sökande som önskar att få igenom sina ansökningar, vilket kan vara svårt att stå emot. Det har hänt att tjänstepersoner ansett att planläggning av ett område är olämpligt med hänsyn till människors hälsa och säkerhet men trots det har nämnden velat att planläggningen ska genomföras. Författarna har fått uppfattningen att det ibland handlar om att politikerna inte själva vill ta ett beslut som kan uppröra invånare eller exploatörer. Det är enklare att låta länsstyrelsen bära skulden genom att låta dem överpröva detaljplanen. Det har även framkommit att inställningen i vissa frågor kan variera mellan olika nämnder i en kommun.

Många kommuner kan även vara hårt pressade av exploatörer. I flertalet mindre kommuner kommer bebyggelse endast till stånd om byggbolag vill bebygga kommunens mark. Kommunen kan därför uppleva påtryckning att godkänna detaljplaner i områden som i praktiken väljs av byggbolag. Således kan det vara svårt för kommuner i denna situation, men samtidigt har kommunerna en skyldighet att följa lagstiftningen.²¹¹ Vid intervjun med Länsstyrelsen Skåne påpekade även Lundquist denna problematik.

Trelleborgs kommun valde att avsluta diskussionen med:

“Intresset av att exploatera och locka nya invånare kan aldrig gå före prövningen av bebyggelsens lämplighet.”

²¹¹ SOU 2017:42 s. 150.

7.5 Ansvar

Respondenterna fick besvara frågan om vilket ansvar deras kommun eller myndighet har att klimatanpassa samhället. Beroende på hur respondenterna tolkade frågan varierade svaren.

7.5.1 Kommunens ansvar

Ett återkommande svar var att planmonopolet medför att kommunen har ett stort ansvar att klimatanpassa samhället. Genom planmonopolet har kommunen ansvar för att planera för ny bebyggelse och hur marken ska användas. Landskrona stad påtalar dock att det finns oklarheter kring hur den befintliga bebyggelsen ska hanteras samt hur ansvarsförhållandet ser ut. Ystads kommun betonar vikten av planmonopolet och att kommunen ska säkerställa att samhällsviktiga funktioner fungerar som de ska och att människor känner sig trygga. Planmonopolet innebär även att man skyddar och bevarar allmänna intressen.

“Vi har ett formellt ansvar utifrån plan- och bygglagen vilket leder till att vi har ett ansvar att redogöra för risker och möjliga skyddsåtgärder för befintlig bebyggelse och samtidigt säkerställa markens lämplighet för ny bebyggelse i den mån vi planerar för ny bebyggelse som kan komma att utsättas för översvämnning.” - Trelleborgs kommun

“Det är ett väldigt stort ansvar med en tydlig roll. En kommun har ansvar för planering av bebyggelse och sörjer för en rad lagstadgade kärnverksamheter och det måste man göra på ett säkert sätt. Gör man inte det ur ett framtidsperspektiv så kan jag inte tycka att det är på ett säkert sätt.” - Simrishamns kommun

Ett par kommuner påtalar att fastighetsägare har ett ansvar att skydda sina egna fastigheter. Många fastigheter i kustområdena är privatägda, vilket kan medföra att det är svårt för kommunen att vidta skyddsåtgärder i form av faktiska skydd på dessa fastigheter. Samtidigt är det svårt för den enskilda fastighetsägaren att vidta egna skyddsåtgärder.

7.5.2 Lantmäterimyndigheternas ansvar

Linda Stenkilsson anser att lantmäterimyndigheternas ansvar skiljer sig mycket åt inom och utanför planlagt område. Inom detaljplan anser hon att lantmäterimyndigheterna saknar ansvar eftersom ansvaret naturligt ligger hos kommunen i och med deras planmonopol. Finns det en detaljplan har förrättningslantmätaren svårt att ta hänsyn till den kunskap de besitter angående stigande havsnivåer och ska förhålla sig till den bedömning som gjorts i detaljplanen. Utanför detaljplan är situationen annorlunda. Där anser Stenkilsson att lantmäterimyndigheterna har ett stort ansvar som hon också tycker att Kristianstads KLM tar genom att de samråder med byggnadsnämnden och länsstyrelsen.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Malin Joelsson lyfter frågan om Lantmäteriets ansvar ur ett annat perspektiv:

“Jag tänker att den största delen kanske är verksamhetsdelen Geodata, att vi på bästa sätt förvaltar den information som är inmätt, att man kanske gör inmätningar av vattennivåer och flygscannar och förmedlar ut den här informationen. Så där tycker jag nog att vi kanske kan spela en viktigare roll i hela samhällsplaneringen och tillgängliggöra det vi får in från kommuner och det vi mäter själva. Använda den information som vi äger på ett bra sätt. Men större än så tror jag inte vi kan ta det riktigt.”

7.5.3 Statligt ansvar

Många kommuner anser att ett större ansvar borde åligga staten gällande stigande havsnivåers påverkan på samhället. Under intervjuerna lyfts önskan om finansiella stöd, samordningsansvar och tydligare ställningstagande för kommuner att stötta sig mot. Samtidigt menar flera av kommunerna att planmonopolet är viktigt för dem och att det kan bli problematiskt om staten får ett större ansvar i vissa frågor.

Vid intervju med Länsstyrelsen Skåne tillfrågades Gerd Lundquist om hon förväntade sig att problematiken med stigande havsnivåer kommer att öka och att man därför kommer att ställa högre krav på kommunerna och lantmäterimyndigheterna. Att problematiken kommer att öka och att högre krav kommer att ställas på kommunerna var ett faktum, men Lundquist tror inte att högre krav kommer att ställas på lantmäterimyndigheterna.

Båstad kommun tar specifikt upp att havsplaneringen bör ligga på regional eller statlig nivå. De anser att vattenfrågor har ett exceptionellt behov av samarbete. David Tufvesson på Simrishamns kommun funderade under intervjun på om det behövs en helt ny myndighet som hanterar kustfrågor och lyfter den danska myndigheten Kystdirektoratet som exempel. Tufvesson säger dock att det finns en risk att det skulle strida mot planmonopolet.

“För att det ska kunna komma fram något så tror jag att staten måste peka med hela handen, staten behöver liksom slå handen i bordet.” - Simrishamns kommun

7.6 Samverkan

Kommunerna tillfrågades om de anser att mer samverkan mellan dem och berörda myndigheter behövs. Det entydiga svaret var ja, men flertalet av kommunerna valde också att lyfta fram de projekt och samverkansformer som finns redan idag. Majoriteten av kommunerna är aktiva i *Regional kustsamverkan*. Båstads kommun valde även att lyfta fram *Familjen Helsingborg* som är ett samarbete bestående av 11 kommuner i nordvästra Skåne. I ett av nätverken i *Familjen Helsingborg*, som behandlar översiktlig planering, har kommunen tillsammans med resterande kommuner i *Familjen Helsingborg* lyckats driva aktuella frågor på ett sätt som den enskilda kommunen inte hade klarat. Hanna Seger säger att samarbetet bidrar till kunskapsutveckling och kunskapsutbyte.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Ystads kommun framhåller att det interna samarbetet inom kommunens olika förvaltningar är viktigt. Det behöver finnas en aktiv dialog och en förståelse mellan planenheten och bygglovsenheten. Man sitter på olika typer av kompetenser och arbetar med samma markytor, men från olika perspektiv och i olika skeden.

“Det är ju alltid bra med samverkan men inte bara samverkan för samverkans skull utan det måste vara någon som har taktpinnen.” - Simrishamns kommun

Kristianstads kommun valde att se på frågan ur ett större perspektiv:

“Det är väldigt viktigt med det globala samarbetet för att förebygga och mildra så att vi inte får ett ännu värre scenario att hantera i framtiden. Så klimatarbetet på global nivå är rätt så viktigt också och där kan man ju känna sig väldigt liten i en kommun.”

7.6.1 Regional kustsamverkan

Regional kustsamverkan har bidragit till en större förståelse för andras roller framför Ystads kommun. Kommuners och myndigheters arbete skiljer sig mycket åt och det har inte alltid funnits en förståelse för att kommunerna är en politiskt styrd organisation och att det inte är tjänstepersonerna själva som tar alla beslut. Länsstyrelsen ses idag mer som en samverkanspart än som ett motstånd och det finns en större respekt för deras roll som tillsynsmyndighet.

Kristianstads kommun framför att projektet *Regional kustsamverkan* är positivt eftersom frågorna lyfts och problematiken uppmärksammas till en statlig nivå. Genom projektet ges möjligheten att tillsammans diskutera möjliga lösningar på problematiken kring stigande havsnivåer.

Regional kustsamverkan tar inga beslut utan fungerar mer som ett diskussions- och kunskapsforum påpekar Båstads kommun under intervjun. Effektiviteten har ifrågasatts eftersom man inte har en tydlig handlingsplan som ska genomföras, där medel avsätts och djupdykning i frågorna sker för att försöka lösa dem. Lagstiftningen är en anledning till att man inte kan göra det. Lisa Lindekrantz från Landskrona stad anser att man som kommunal tjänsteperson kan känna att man blir översköld av information som för en enskild tjänsteperson kan vara svår att sortera och få ner i konkreta åtgärder. Mängden information ska dock inte ses som något negativt anser Lindekrantz utan hon ser positivt på denna typ av samverkan.

7.7 Lagutveckling

7.7.1 Utveckling av Fastighetsbildningslagen

Kristina Widborg Ahlstrand från Lantmäteriet anser att det behövs en lagutveckling för att anpassa dagens fastighetsbildningslag till kommande klimatförändringar och att det är därför fastighetsbildningen nämns i Lantmäteriets handlingsplan för klimatanpassning. Samtidigt konstaterar hon att det kanske redan idag kan bildas fastigheter med hänsyn till stigande havsnivåer men det bygger på att förrättningslantmätare ska ha den insikten. Malin Joelsson instämmer i att det kan gå

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

att pröva frågorna med dagens lagstiftning i och med att 3 kapitlet FBL är en ramlagstiftning där tolkningarna av lagen förändras över tid. Om man vill att frågan om stigande havsnivåer och översvämningsrisker ska lyftas i större utsträckning så kan det dock behövas ett tillägg i paragraferna där lämpligheten på en fastighet bedöms. Linda Stenkilsson anser inte att FBL är anpassad efter klimatförändringar men är inte säker på att lagen behöver förändras. Om praxis förändras så uttrycker hon att det eventuellt skulle kunna vara möjligt att med hjälp av 3 kap. 1 § FBL ta hänsyn till stigande havsnivåer.

7.7.2 Utveckling av Plan- och bygglagen

Kommunerna och Länsstyrelsen Skåne fick besvara frågan om de anser att dagens lagstiftning är anpassad efter klimatförändringar och om det behövs ny lagstiftning för att anpassa dagens PBL till stigande havsnivåer.

- Båstads kommun tycker att dagens lagstiftning kunde varit klarare och på ett tydligare sätt tvingat fram ett hållbart samhälle, framför allt med hjälp av PBL.
- Landskrona stad anser att lagstiftningen i sig kan vara tillräcklig men att det krävs tydligare riktlinjer från myndigheterna.
- Trelleborgs kommun anser att lagstiftningen inte är så tydlig men säger att kommunens arbete med riktlinjer och ställningstagande i den översiktliga planeringen påverkar kommunens riktning i bygglov och detaljplaner i större utsträckning än lagstiftningen.
- Vellinge kommun anser att dagens lagstiftning är tillräcklig eftersom lämpligheten av ett område utreds i planerna.
- Ystad kommun menar att ett sätt att utveckla lagstiftningen kan vara att ge kommuner möjlighet att tidsbegränsa detaljplaner och att förlänga tidsbegränsade bygglov. Det skulle ge kommuner en större flexibilitet, se avsnitt 7.7.3 för vidare resonemang.
- Kristianstad kommun säger att dagens PBL är ganska väl anpassad till klimatfrågor i och med de ändringar som gjorts de senaste åren. Det vore dock bra om det gick att neka bygglov inom äldre planer som löper risk för översvämningsrisk.
- Simrishamns kommun anser, vad gäller befintlig bebyggelse, att dagens lagstiftning är bristfällig. Det krävs ytterligare lagstiftning för att klimatanpassa det befintliga beståndet, men det behöver nödvändigtvis inte vara PBL som ska hantera frågan.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

- Gerd Lundquist på Länsstyrelsen Skåne anser att det inte finns tillräckligt bra möjligheter att ta hänsyn till stigande havsnivåer i PBL. Det krävs tydligare information kring vilka nivåer som drabbar oss inom 100 år.

7.7.3 Möjlighet till tidsbegränsade detaljplaner och bygglov

Ystads kommun reflekterade kring möjligheten att tidsbestämma detaljplaner och göra dem mer flexibla. Med tidsbestämda detaljplaner menar Ystads kommun att man lättare kan säkerställa markens lämplighet under ett på förhand givet antal år. Ett alternativ till ett visst antal år menar kommunen skulle kunna vara en viss angiven havsnivå. När den angivna tiden för planens giltighet har passerat eller en viss havsnivå är uppnådd skulle detaljplanen därefter upphöra att gälla. Kommunen påpekar även att man inom framtida eventuella klimatanpassningszoner vill ha möjlighet att fortsätta utveckla områdena och att en viss flexibilitet i detaljplaneringen därför hade varit önskvärt.

Ett annat förslag som Ystads kommun presenterade är att kommunen kan förlänga tidsbegränsade bygglov ytterligare. Astrid Steen inflikade att det dock finns en risk att ett givet tidsbegränsat bygglov blir prejudicerande och att det därmed blir svårt att neka det i nästa läge. Ett förlängt tidsbegränsat bygglov kan även medföra en större prövningsprocess och bygglovshandläggare kan behöva utföra hela planbedömningsprocessen för ett tillfälligt bygglov. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att bygglovshandläggare ska lägga ner så mycket tid och resurser på tidsbegränsade bygglov. David Tufvesson uttryckte också möjligheten att införa nya bestämmelser för att kunna använda sig av tidsbegränsade bygglov, men han var noga med att poängtera att det bara var funderingar.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

8 ANALYS

I avsnittet analyseras resultatet av intervjuerna med fokus på arbetets frågeställningar.

8.1 Beaktande av stigande havsnivåer vid fastighetsbildning

<p><i>Bör stigande havsnivåer beaktas vid fastighetsbildning? Vilket ansvar har lantmäterimyndigheterna?</i></p>
--

Hänsyn till stigande havsnivåer vid prövning av 3 kap. 1 § FBL

Fastighetsbildning ska ske så att fastigheter med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar blir *varaktigt* lämpade för sina ändamål. Om en bostadsfastighet översvämmas på grund av stigande havsnivåer skulle det kunna innebära att fastigheten inte längre är varaktigt lämplig då den inte längre kan användas för det avsedda ändamålet. Översvämningsrisken torde kunna beaktas inom rekvisitet *belägenhet* eftersom en översvämmad bostadsfastighet inte kan användas för sitt avsedda ändamål. Risk för översvämmning borde även kunna vara en *övrig förutsättning* att beakta.

För att en fastighet ska anses lämplig för bostadsändamål ska fastigheten ha tillgång till väg. Det bör diskuteras vad konsekvenserna kan bli om vägen som leder till fastigheten blir översvämmad och hur fastighetens lämplighet då skulle påverkas. Stigande havsnivåer kan även leda till saltinträngning i grundvattnet, vilket kan medföra att brunnar inte längre går att använda. Godtagbara anordningar för vatten och avlopp är ett rekvisit som ska vara uppfyllt för att en bostadsfastighet ska anses lämplig. Att neka fastighetsbildning på grund av framtida farhågor om saltinträngning i brunnar är förmodligen mycket svårt eftersom det inte går att förutse vilka effekter stigande havsnivåer kommer att ha på enskilda brunnar samt när en eventuell påverkan kommer att ske. Det råder även stora svårigheter i att bedöma tidsperspektivet och vilka havsnivåer det handlar om vid översvämningsrisken.

Vid bedömningen om en fastighet blir *varaktigt* lämpad för sitt ändamål ska förrättningslantmätaren se till ett tidsperspektiv som kan anses rimligt med hänsyn till föränderligheten i samhället. Eftersom klimatförändringar påverkar samhället i allt större utsträckning torde klimatförändringar kunna vara en förändring i samhället som förrättningslantmätaren vid bedömning av fastighetens varaktighet bör ta hänsyn till. Det kan diskuteras om det är varaktigt lämpligt att fastighetsbilda för bostadsändamål i områden som löper stor risk för översvämmingar. Det är inte säkert att fastighetsbildning för jordbruksändamål i samma område får lika stora konsekvenser. Dock görs bedömningen av markens lämplighet för bostad sällan av förrättningslantmätare, utan prövas i förhandsbesked, bygglov eller i detaljplaner.

Vid planläggning och prövning av bygglov och förhandsbesked är det ett krav att ta hänsyn till risken för översvämmning enligt PBL. Motsvarande krav finns inte formulerat i FBL. Det innebär att det är kommunen som gör bedömningen om marken är lämplig med hänsyn till översvämningsrisken och att det blir svårt för förrättningslantmätaren

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

att frågå den bedömningen. Det är rimligt att förrättningslantmätaren ska kunna förlita sig på den bedömning som gjorts av kommunen eftersom kommunen har en skyldighet enligt lag att utreda riskerna och därför är sakkunniga i frågan.

Endast ett fåtal av de tillfrågade statliga och kommunala lantmäterikontoren har diskuterat om stigande havsnivåer och översvämningsrisk kan användas som grund för att neka en fastighetsbildningsåtgärd. Resultatet från e-postundersökningen tyder på att lantmäterimyndigheterna runt om i Sverige inte anser att frågan ligger på deras bord. Flertalet av kontoren valde att poängtera att det är kommunen som genom prövning av förhandsbesked, bygglov och detaljplanering har det största ansvaret att beakta riskerna. Bland respondenterna från intervjuerna råder det delade meningar om möjligheten att neka fastighetsbildning på grund av stigande havsnivåer eller översvämningsrisk med stöd av varaktighetskravet i 3 kap. 1 § FBL. De som ställde sig positiva till möjligheten påpekade att 3 kap. FBL är en ramlagstiftning där bedömningen förändras över tid. Det innebär att om förrättningslantmätare väljer att pröva frågan, som vidare prövas av domstol, skulle det kunna leda till förändring i praxis och tolkning av lagen.

Fastighetsbildning inom detaljplan

Inom detaljplanerat område saknar förrättningslantmätaren i hög grad möjlighet att frågå gällande detaljplan. Det kan förekomma situationer där en äldre detaljplan tillåter fastighetsbildning men då detaljplanen är föråldrad har hänsyn inte tagits till risken för översvämnning. Förhållandena i området kan ha förändrats med tiden och något som förr var lämpligt behöver nödvändigtvis inte vara det idag. En föråldrad detaljplan innebär en utökad samrådsskyldighet med byggnadsnämnden. Författarnas uppfattning av intervjuerna har dock varit att samråd gällande stigande havsnivåer inte förekommer. Vid ett eventuellt samråd kan det vara svårt för förrättningslantmätare att frågå byggnadsnämndens bedömning. I de kommuner som har en KLM framkom det dock under intervjuerna att man har ett nära samarbete och att det kan vara lättare för dem att i ett tidigt stadium diskutera eventuella risker. Det bör även tilläggas att myndigheter bör ta beslut som går i linje med varandra, varför det kan vara svårt för förrättningslantmätaren att frågå byggnadsnämndens bedömning.

Fastighetsbildning utanför detaljplan

När en fastighet ska bildas för bostadsändamål vill förrättningslantmätaren praktiskt taget alltid ha ett förhandsbesked eller bygglov om området inte omfattas av detaljplan, vilket medför att kommunen gör en stor del av bedömningen av markens lämplighet. Vid avstyckning av en fastighet med en befintlig bostadsbyggnad inom riskområden utanför detaljplan borde situationen kunna vara annorlunda. Där borde förrättningslantmätaren ha en större möjlighet att göra en egen bedömning, då åtgärden inte beror av ett aktuellt kommunalt beslut. I domen MMD F 1568 - 14 som presenteras i avsnitt 7.2.3 var frågan aktuell. Domstolen gjorde dock bedömningen att avstyckning av en fastighet med en befintlig byggnad och med en fungerande boendemiljö inte går att neka enbart på den grund att det finns framtida farhågor om stigande havsnivåers

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

påverkan på varaktigheten. Därmed begränsas förrättningslantmätarens möjlighet att neka fastighetsbildning på grund av stigande havsnivåer.

Författarna menar att det generellt sett kan vara enklare att besluta om avstyckning av en fastighet där en byggnad redan är uppförd inom ett område som löper risk för översvämning. När en lantmäterimyndighet avstycker en bostadsfastighet utan byggnad görs det med tanken att det senare ska uppföras en bostad. Att då neka avstyckningen, vilket i praktiken är mycket svårt om fastigheten i övrigt är lämplig och förhandsbesked eller bygglov finns, skulle kunna medföra att förrättningslantmätaren förhindrar olämplig bebyggelse eftersom den tilltänkta byggnationen kan komma att skadas av översvämning. Om byggnaden redan finns på fastigheten kan fastighetsindelningen tänkas ha mindre betydelse. Författarna anser att resonemang torde kunna föras kring den egentliga betydelsen av att marken är indelad i en eller flera fastigheter och vad den faktiska skillnaden blir när havet stiger. Oavsett fastighetsindelningen kommer byggnaden riskera att översvämmas. En avstyckad bostadsfastighet genererar dock ofta ett högre värde som enskild fastighet än som del i en större enhet. Genom avstyckningen bildas en potentiellt olämplig fastighet med ett sannolikt högt marknadsvärde. Det skulle kunna medföra att större fastighetsvärden förstörs vid översvämning i och med den nya fastighetsindelningen.

I 3 kap. 3 § FBL återfinns skyldigheten för förrättningslantmätaren att utanför detaljplan inte fastighetsbilda så att det föranleder olämplig bebyggelse och att beakta icke juridiskt bindande dokument vid prövning av fastighetsbildningsåtgärder. Författarna anser att klimatanpassningsdokument framtagna av kommunen eller länsstyrelsen eventuellt skulle kunna likställas med de dokument som nämns i avsnitt 4.5. Undersökningen visade dock att respondenterna från lantmäterimyndigheterna ser svårigheter i att använda sig av dessa typer av dokument. De såg inte heller ett behov av det eftersom samråd enligt 4 kap. 25 § FBL ska hållas med berörda myndigheter. Vid ett samråd hålls en dialog med de som har störst kunskap om stigande havsnivåer och det kan därmed ge en bättre förståelse än om förrättningslantmätaren själv ska göra en bedömning utifrån klimatanpassningsdokumentet. Uppfattningen från intervjuerna är att förrättningslantmätare inte anser att de i dagsläget har möjlighet att bäst bedöma dessa aspekter, de skulle välja att samråda istället. Det enda dessa dokument möjligen kan ge förrättningslantmätaren är en fingervisning om samrådets utgång. Vid bildande av bostadsfastigheter går dessutom förrättningslantmätaren nästintill alltid efter ett förhandsbesked eller bygglov där lämpligheten av marken redan har prövats av kommunen.

Strandskyddets inverkan enligt 3 kap. 2 § 2 st FBL

Författarna har funderat över om strandskyddet medför att stigande havsnivåer inte prövas vid fastighetsbildning. Vid intervjuerna var det ingen av respondenterna som hade funderat i dessa banor. Det torde vara så att områden med risk för översvämning ofta sammanfaller med områden som omfattas av strandskydd. Utöver att områdena ofta sammanfaller finns det inte någon koppling mellan strandskydd och stigande havsnivåer. Strandskyddsbestämmelserna är bland det första förrättningslantmätaren

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

tänker på vid fastighetsbildning nära kust och sjöar och flera ansökta åtgärder nekas på grund av strandskydd. Det skulle kunna innebära att risken för översvämning inte prövas vid fastighetsbildning eftersom strandskyddsbestämmelserna som är mer väletablerade prövas tidigare och fastighetsbildningen därför nekas på grund av strandskyddet. Dessutom är dispens från strandskyddet ett beslut som i de flesta fall tas av kommunen. Författarna har även funderat över om kommuners eventuella intresse av att redovisa LIS-områden i översiktsplanen och deras skyldighet att beakta risken för översvämning vid ny bebyggelse skulle kunna komma i konflikt med varandra.

Sammanfattning

Efter undersökningen råder det fortfarande viss oklarhet kring om stigande havsnivåer bör beaktas av förrättningslantmätaren vid fastighetsbildning. Författarna anser att det troligen är möjligt att beakta översvämningsrisken i prövningen av 3 kap. 1 § FBL men att den faktiska möjligheten som förrättningslantmätaren har att neka en förrättning med denna grund är liten eftersom fastighetsbildning för bostadsändamål i hög grad påverkas av kommunala beslut. Författarna anser att lantmäterimyndigheternas ansvar att ta hänsyn till översvämningsrisker är vagt och att det inte sträcker sig utöver samrådsskyldigheten och möjligheten att förelägga sökande att ansöka om förhandsbesked.

Kommunen och länsstyrelsen är de myndigheter som besitter expertisen inom området varför förrättningslantmätaren bör förlita sig på den bedömning som myndigheterna gör i samband med förhandsbesked, bygglov och detaljplaner. Dock kan lantmäterimyndigheten i samrådsskedet vid detaljplanering vara aktiva och påpeka eventuella konsekvenser planläggningen skulle kunna få avseende översvämningsrisk och fastighetsindelning. Slutligen kan det konstateras att det är svårt att föreställa sig i vilka situationer det skulle bli aktuellt att neka fastighetsbildning av en bostadsfastighet på grund av risken för översvämning.

8.2 Kommunens och länsstyrelsens möjligheter att förhindra olämpliga åtgärder

<i>Vilka möjligheter har kommunen och länsstyrelsen att med dagens lagstiftning förhindra olämpliga åtgärder kopplade till stigande havsnivåer? Vilka åtgärder vidtas?</i>
--

Kommunen

Trots att hotet om stigande havsnivåer är relativt välkänt säljs fastigheter nära kusten för stora belopp och trots problemet med erosion i Ystad får kommunen in ansökningar om förhandsbesked i dessa områden. Det visar på att många invånare har ett mer kortsiktigt perspektiv där effekterna av stigande havsnivåer inte ses som något som kommer drabba dem själva och deras fastighet.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Vid framtagande av nya detaljplaner och vid förhandsbesked och bygglov utanför planlagt område har kommunen stora möjligheter att ta hänsyn till stigande havsnivåer och översvämningsrisker. Det är vanligt att kommuner har riktlinjer för lägsta tillåtna nivå för bebyggelse som de kan hänvisa till vid prövning av förhandsbesked och bygglov. För att i bygglovsskedet kunna ställa krav på lägsta golvnivå inom äldre detaljplaner kan kommunen uppmana sökande att först ansöka om förhandsbesked. Genom förhandsbeskedet öppnas möjligheten upp att pröva lokaliseringen av bebyggelse, vilket ger kommunen en större möjlighet att i bygglovsskedet ställa krav på en viss angiven lägsta golvnivå. Kommunen kan även i detaljplanen ställa krav på att skyddsåtgärder vidtagits på tomten innan bygglov ges.

Det har framkommit att kommunerna har olika förhållningssätt till lägsta tillåtna nivå för bebyggelse. Vissa kommuner är strikta med en given meterangivelse där ingen lägre bebyggelse tillåts medan andra istället ställer krav på en striktare lämplighetsprövning. Dock är det en realitet att havet faktiskt stiger. Åtgärder med lägsta golvnivå kan skydda mot tillfälliga översvämningar men i takt med att havet stiger kommer översvämningarna att bli mer regelbundna och slutligen kommer havet att stiga så pass mycket att vissa byggnader är permanent omringade av vatten. Trots att det förmodligen ligger mycket långt fram i tiden är det något som författarna anser att man bör tänka på. Om bostaden inte går att nå har den angivna lägsta golvnivån som bostaden byggdes efter mindre betydelse. Det är inte bara bostaden som drabbas av översvämning utan även infrastrukturen som hör till bostaden och under intervjuerna har det inte framkommit att någon kommun arbetar med att säkra även infrastrukturen. Därför kan det ifrågasättas vilken skillnad riktlinjer medför i längden, men alternativet att stoppa byggnation helt på grund av farhågor för framtida översvämning är inte heller realistiskt.

Riktlinjerna borde kunna sättas i förhållande till byggnadens förväntade livslängd och till tidsperspektivet, det vill säga i vilken takt havet förväntas att stiga. Gerd Lundquist lyfte i intervjun att man måste beakta vilka nivåer som kan komma att vara aktuella om 100 år. Vidare menar Lundquist att tanken kring byggnaders livslängd måste väckas redan vid översiktsplaneringen, för att sedan kunna beaktas vid bygglovsprövningen. Därför anser författarna att byggnadens förväntade livslängd bör få en stor roll när kommunens riktlinje för byggnation tas fram, då livslängden kan vara avgörande för vilken nivå som bör dimensioneras för. Det är vanligt att dimensionera med ett tidsperspektiv till år 2100 och en havsnivåhöjning på 1 meter, men havet kommer att stiga även efter det varför en livslängd på exempelvis 200 år kan komma att kräva en högre nivå på riktlinjerna.

Det bör även beaktas hur tillgänglighetskraven påverkas av att byggnader höjs upp, då kraven i PBL angående tillgänglighet och hänsyn till stigande havsnivåer skulle kunna komma i konflikt med varandra. Dessutom ska det inte krävas extraordinära åtgärder för den avsedda användningen. Marken ska ha naturliga förutsättningar för byggnation. Författarna har diskuterat om det kan räknas som en extraordinär åtgärd att höja marken inför nybyggnation för att skydda mot översvämningar. Vid enstaka byggnader är det

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

förmodligen inte extraordinärt att höja byggnationen med fyllnadsmassor men om ett helt område ska höjas kan situationen bli annorlunda.

Efter intervjuerna väcktes funderingar kring om all bebyggelse under en viss given nivå nödvändigtvis måste vara olämplig. Det går inte att bortse från det faktum att havet stiger, men bör kommuner som planerar att bygga skyddsvallar verkligen omfattas av lika restriktiva krav? Om en kommun planerar för en vall runt samhället för att skydda mot stigande havsnivåer kan det ses som underligt att kommunen ändå måste beakta risk för översvämning vid planläggning, förhandsbesked och bygglov. Samtidigt är det svårt att lätta på kraven så längre skyddsvallen inte är uppförd.

Länsstyrelsen rekommenderade i sin regionala handlingsplan från 2014 att kommuner bör upphäva äldre detaljplaner som innehåller outnyttjade byggrätter och som är belägna under + 3 meter. Av de tillfrågade kommunerna var det ingen som vidtagit denna åtgärd och flera påtalade att problemet inte är så omfattande. Det handlar om så pass få outnyttjade byggrätter och kommunen får därför försöka att lösa problemen på andra sätt. Det bör reflekteras kring om upphävandet av enstaka byggrätter gör skillnad, då de befintliga bostäderna inom samma detaljplan ändå kommer att behöva skyddas genom exempelvis vallar. Att genomföra dessa omfattande arbeten med upphävande eller ändringar av detaljplaner är resurskrävande. Det kan även vara så att kommuner väljer att inte upphäva eller ändra planer eftersom de inte vill komma på kant med invånare som har intresse av att ha kvar detaljplanen. Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan fattas av förtroendevalda i kommunen. Författarna har fått uppfattningen att politiker många gånger är hårt pressade. Om förändringarna av att upphäva eller ändra en detaljplan blir små kan det vara enklare att låta detaljplanen vara kvar för att hålla sig på god fot med invånarna.

Som respondenterna från Ystads kommun diskuterade så är det inte så enkelt som det verkar att upphäva och ändra detaljplaner. Det kan uppkomma flera konsekvenser, såväl sociala som ekonomiska. Det är därför Ystads kommun vill peka ut riskområden i översiktsplanen först, vilket var den effekt betänkandet *Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42) ville att införandet av riskanalysen i 3 kap. 5 § p 4 PBL skulle leda till. Riskanalysen som kommunen gör i översiktsplanen kan medföra att det blir lättare att få en översikt över områden som löper risk för översvämning i kommunen och att alla bedömningar görs likadant jämfört med om riskbedömningen görs vid själva upphävandet av planen. Det kan även medföra en trygghet för handläggaren, som ska upphäva eller ändra en detaljplan, att ha översiktsplanen som underlag och vägledning i sitt beslut. För invånare i kommunen bör även tillägget bidra till upplysning om risker och eventuella påföljder som kan komma att drabba den enskilde fastighetsägaren.

Detaljplaner vars genomförandetid fortfarande gäller får upphävas eller ändras om nya förhållanden av stor vikt uppkommit som inte kunnat förutses vid planläggning. Författarna har emellertid svårt att se att kommuner kan hänvisa till stigande havsnivåer som sådana nya förhållanden som innebär att de kan upphäva eller ändra detaljplanen.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Att havsnivåerna stiger har varit känt relativt länge och det är således inga nya förhållanden.

Möjligheten som lantmäterimyndigheterna har att vilandeförklara en förrättning kan vara svår att tillämpa vid upphävande och ändring av äldre detaljplaner. Vilandeförklaring får inte ske för att förhindra en fastighetsbildningsåtgärd om åtgärden vid prövningstillfället är planenlig och efter upphävande eller ändring av detaljplanen inte kommer att vara tillåten. Därför går det inte att vilandeförklara en fastighetsbildningsåtgärd inom en äldre detaljplan som ska upphävas eller ändras för att invänta att byggrätten tas bort och därmed förhindra att ny bebyggelse uppförs. Trots att fastighetsbildning kan genomföras i dessa situationer så kan kommunen i efterföljande steg besluta om anstånd vid bygglovsprövningen och förhindra den planerade byggnationen, vilket förrättningslantmätaren borde informera om redan vid förrättningen.

Kommunen har möjlighet att göra exempelvis tematiska tillägg till översiktsplanen, fördjupningar av översiktsplanen och klimatanpassningsplaner för att mer ingående beakta risken med stigande havsnivåer. Planerna är inte juridiskt bindande, de kan dock vara till hjälp vid planläggning och bygglovsprövningar genom att kommunen redan har utrett risker och eventuellt pekat ut områden som löper högre risk för skador till följd av översvämning. Planerna kan göra det enklare för kommunen att neka olämplig bebyggelse.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsens möjligheter att förebygga att olämplig bebyggelse kommer till stånd ryms i deras tillsynsansvar. Myndigheten är samrådspart vid såväl kommunala beslut som vid fastighetsbildning. Beslut om antagande eller ändring av en detaljplan kan överprövas av länsstyrelsen om kommunen inte i tillräcklig mån har tagit hänsyn till risk för översvämning och erosion. Länsstyrelsen kan inte överpröva en ny översiktsplan, men om kommunen inte tar hänsyn till länsstyrelsens granskningsyttrande så kan länsstyrelsen vid framtida beslut om lov och detaljplaner komma att pröva lämpligheten av åtgärden. I situationer där det föreligger särskilda skäl har även länsstyrelsen och regeringen möjlighet att överpröva ett beslut om bygglov eller förhandsbesked. Särskilda skäl torde kunna föreligga om länsstyrelsen i granskningsyttrandet haft invändningar gällande översvämningsrisken som kommunen inte tagit hänsyn till i översiktsplanen. Om kommunen vid upprepade tillfällen inte tar hänsyn till risken för översvämning vid bygglov och förhandsbesked borde även det kunna vara ett särskilt skäl för länsstyrelsen att ingripa, eftersom kommunen då inte följer kraven i PBL.

Fastighetsbildningsbeslut kan överklagas av länsstyrelsen om åtgärden strider mot en bestämmelse enligt FBL som meddelats till förmån för ett allmänt intresse. Länsstyrelsen kan dock inte överklaga ett fastighetsbildningsbeslut inom detaljplan om åtgärden rör mark som enligt planen är avsedd för annat än jordbruksändamål. Enligt 15 kap. 8 § FBL är risk för översvämning inte en ingripandegrund som länsstyrelsen

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningensrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

ska agera på men eftersom länsstyrelsen ska bevaka att fastighetsbildningsåtgärden är lämplig så kan de överklaga på den grund att fastigheten inte blir varaktigt lämpad för sitt ändamål med hänsyn till översvämningensrisken. I rättsfallen MMD F 1568 - 14 och MÖD F 2507 - 15 valde länsstyrelsen att ingripa med detta argument. Det styrker författarnas uppfattning om att det troligen är möjligt att beakta risk för översvämning inom ramen för 3 kap. 1 § FBL trots att inte domstolarna valde att döma i länsstyrelsens linje. Dock återkommer författarna till att stigande havsnivåer och översvämningensrisk inte bör åligga förrättningslantmätare att själva utreda. Samråd med länsstyrelsen och kommunen är av stor vikt och bör alltid hållas vid dessa förrättningar.

8.3 Lagutveckling

Behöver lagstiftningen förändras för att underlätta för myndigheter att vidta klimatanpassningsåtgärder i förhållande till stigande havsnivåer?

Undersökningen visar att kommunerna i det stora hela tycker att PBL i tillräcklig mån ger dem möjlighet att ta hänsyn till risker och vidta klimatanpassningsåtgärder i förhållande till stigande havsnivåer. Svårigheten ligger i hur den befintliga bebyggelsen bör hanteras och vilket ansvar kommunerna har för den. Examensarbetet har avgränsats till ny bebyggelse och där ser inte kommunerna att lagstiftningen behöver förändras i samma utsträckning.

Plan- och bygglovsärenden

Flertalet kommuner var positiva till att införa en möjlighet att kunna neka bygglov inom äldre planer som löper risk för översvämning. Författarna tror att möjligheten till viss del kan vara användbar men ser också svårigheter vid tillämpningen. Alternativet att upphäva eller ändra detaljplaner är inte alltid lämpligt eftersom det kan vara ett mycket omfattande och resurskrävande arbete i förhållande till den nytta det ger då det i dessa situationer ofta handlar om ett fåtal obebodda tomter.

Det bör diskuteras vilka konsekvenser förslaget kan få ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det är av stor vikt att man kan lita på en befintlig detaljplan och om enskilda handläggare får ta beslut om att neka dessa bygglov inom detaljplan så kan det leda till olika bedömningar. Det krävs även en bred kompetens bland handläggarna för att kunna göra den avvägningen. Om en lagändring sker i framtiden är det av stor vikt att lagstiftningen tydligt pekar på vad handläggaren ska förhålla sig till vid bedömningen, till exempel åldern på detaljplanen eller översvämningsskarteringar. Ett avslag på en bygglovsansökan kan få stora ekonomiska konsekvenser för den enskilda fastighetsägaren då en kustnära byggrätt kan innebära ett stort värde. Det är dock viktigt att lyfta blicken och se till den långsiktigt mest hållbara lösningen. Att upphäva eller ändra en detaljplan kan vara mer rättssäkert då fastighetsägaren, så länge detaljplanen inte förändrats, fortsatt kan lita på den byggrätt som detaljplanen medger.

Ystads kommun nämner vid intervjun att möjligheten att kunna förlänga tidsbegränsade bygglov längre än lagstiftningen idag tillåter skulle förenkla

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

kommunernas arbete. I teorin tror författarna att alternativet eventuellt skulle kunna vara användbart. Dock torde möjligheten till förlängning av bygglov medföra ett stort merarbete för bygglovshandläggarna då en lämplighetsprövning motsvarande den som görs vid detaljplaner skulle behöva genomföras för respektive omprövning. Ett annat alternativ vore mer flexibla detaljplaner gällande dess giltighet. Kommunen skulle på detta sätt visa att de kan säkerställa ett områdes lämplighet under ett visst antal år, men att planen därefter upphör att gälla. Det krävs omfattande utredningar kring hur det skulle gå till i praktiken och vad konsekvenserna av förslaget skulle bli. Det är därmed svårt att ta ställning till förslaget inom ramen för denna studie.

Det är viktigt att poängtera att många kommuner inte har ställts inför situationer där det varit svårt att neka olämplig bebyggelse med hänsyn till stigande havsnivåer. Det kan bero på att outnyttjade byggrätter inom äldre detaljplaner inom riskområden är ovanliga. Det kan även bero på att riksintressen och andra områdesskydd omöjliggör byggnation och att områden nära kusten redan är bebyggda. Om det trots allt skulle uppstå situationer där kommunen behöver förhindra ny byggnation på grund av översvämningsrisk så anser kommunerna att det vid planläggning och vid förhandsbesked och bygglov utanför detaljplan med dagens lagstiftning går att ta hänsyn till stigande havsnivåer.

Fastighetsbildning

Eftersom fastighetsbildningslagens 3 kap. är av ramlagskaraktär så kan bedömningarna förrättningslantmätaren gör förändras med tiden. Därför anser författarna att fastighetsbildningslagens paragrafer om en fastighets lämplighet inte har behov av att anpassas efter klimatförändringar.

För att förhindra att fastighetsvärden förstörs till följd av stigande havsnivåer kan resonemang föras om det finns alternativ till fastighetsbildning. Fastighetsbildning ska inte ske om ändamålet kan tillgodoses på annat sätt men det krävs att något ytterligare förhållande tillkommer som gör att det kan vara lämpligt att tillgodose ändamålet på annat sätt. Ett sådant ytterligare förhållande skulle kunna vara stigande havsnivåer och framtida översvämningsrisker. Om inte fastighetsbildning är lämpligt skulle alternativet vara att upplåta marken med en nyttjanderätt. KLM i Kristianstads kommun informerar ibland sökande om alternativet att bilda ett arrende när ansökan avser utökande av bostadsfastighetens areal och strandskyddet medför att fastighetsbildning inte går att genomföra. Dock har åtgärden inte vidtagits på grund av risk för översvämnning och för uppförande av ny bebyggelse.

Diskussion kan väckas om bostadsarrende hade varit ett alternativ till fastighetsbildning för bostadsändamål i områden med risk för översvämnning. Det råder dock fortfarande oklarheter kring hur mycket havet kommer att stiga och när det kommer att ske vilket kan försvåra bedömningen av vilken åtgärd som bör användas. Om det hade funnits ett exakt årtal då fastigheten blir översvämmad hade det varit enklare att se över alternativet att neka fastighetsbildning och istället upplåta marken med bostadsarrende. Oavsett åtgärd kommer en byggnad att uppföras på marken och

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

lämpligheten av det kan diskuteras. Trots att marken upplåts med bostadsarrende är tillåtligheten av uppförandet av byggnaden fortfarande en fråga för kommunen. Byggnadens värde kan förstöras vid översvämning oavsett äganderätt eller nyttjanderätt till marken. Skillnaden som författarna ser ligger i det fastighetsvärde som uppstår i och med att marken utgör en egen fastighet. Troligen påverkas ett större fastighetsvärde om fastighetsbildning har skett istället för upplåtelse av nyttjanderätt till marken.

8.4 Underlättande av myndigheternas arbete med stigande havsnivåer

Vilka åtgärder skulle kunna vidtas för att underlätta myndigheternas arbete med beslut som berörs av stigande havsnivåer?

Genom *Regional kustsamverkan* ges kommunerna möjlighet att tillsammans och i samverkan med andra myndigheter arbeta kring problematiken med stigande havsnivåer och översvämning. Uppfattningen från intervjuerna har varit att kommunerna uppskattar att diskutera med andra som har liknande erfarenheter. Då problematiken inte stannar vid kommungränsen ser författarna fördelarna med denna typ av samverkan, trots att inga beslut fattas inom ramen för projektet. För ämnets frågor behövs det en samverkan mellan kommunerna och det krävs att någon håller i taktipinnen. Uppfattningen har även varit att ytterligare samverkan önskas. Det har framkommit att ett större statligt ansvar i många frågor hade varit önskvärt. Planmonopolet är en viktig del av en kommuns självständighet och något de inte gärna vill ska inskränkas. Det kommunerna främst verkar efterfråga är tydligare riktlinjer och ställningstagande från staten kring skydd av befintlig bebyggelse och hur det ska finansieras.

Genom *Regional kustsamverkan* har Länsstyrelsen Skåne försökt etablera begreppet klimatanpassningszon. Zonerna kan vara lösningen på många problem men de skulle också kunna medföra stora konsekvenser. Resonemang kan föras kring om införandet av klimatanpassningszoner är en alltför definitiv lösning. Det kan vara svårt för kommuner att acceptera att man inte längre får utveckla området. Likaväl som det kan vara svårt för enskilda fastighetsägare om deras fastighetsvärden sjunker på grund av att utveckling av området inte längre är tillåtet. Det kan dock diskuteras om riskanalysen som ska göras i översiktsplanen kan komma att ge samma effekt.

Region Skåne arbetar med framtagande av en regionplan. Undersökningen visar dock på en tveksamhet till om planen kommer att vara till hjälp vid kommunernas arbete med stigande havsnivåer. Regionplanen kan emellertid bidra till att problematiken uppmärksammas på en statlig nivå och att en samsyn kring problematiken skapas.

Det har framkommit att länsstyrelsernas intresse av fastighetsbildningsfrågor i de olika länen kan skilja sig åt. Det kan i sin tur leda till att lantmäterimyndigheterna får olika mycket stöttning i dessa typer av frågor. Att det kan te sig på detta sätt har troligen sin

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

förklaring i att länsstyrelserna är olika myndigheter som har byggt upp sina arbetssätt på olika sätt. Enskilda handläggares intresse av fastighetsbildningsfrågor är svårt att påverka men det är viktigt att arbeta för ett enhetligare arbetssätt med frågorna.

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggårenden?

9 SLUTSATS

I följande avsnitt presenteras studiens slutsats och förslag på vidare studier.

9.1 Myndigheternas hänsyn till stigande havsnivåer

Syftet med examensarbetet var att identifiera vilken hänsyn som tas till stigande havsnivåer vid fastighetsbildning, kommunal planering och bygglovsprövningar. Undersökningen visar att lantmäterimyndigheterna idag inte tar någon egen hänsyn till översvämningsrisken vid fastighetsbildning. Däremot påverkas förrättningen i hög grad av kommunala beslut i form av detaljplaner, förhandsbesked och bygglov. I dessa beslut ska frågan om risk för översvämning beaktas, varför frågan indirekt blir beaktad vid lantmäteriförrättningar då fastighetsbildning för bostadsändamål utanför detaljplan nästan alltid föregås av förhandsbesked eller bygglov. Vid fastighetsbildning inom detaljplan är förrättningslantmätarens möjligheter att neka åtgärder som överensstämmer med detaljplanen små.

Beslut om fastighetsbildning utanför detaljplan och utan förhandsbesked eller bygglov torde vara ytterst få. Det är svårt att föreställa sig situationer då fastighetsbildning för bostadsändamål inom områden som löper risk för översvämning inte föregås av samråd med kommunen och länsstyrelsen eller beslut från kommunen. Det är kommunen och länsstyrelsen som besitter expertisen inom ämnet, varför det kan ses som olämpligt att förrättningslantmätaren gör en egen bedömning i frågan utan att samråd med nämnda myndigheter skett. Således anser författarna att ansvaret för att beakta risk för översvämning inte ligger hos lantmäterimyndigheten. Dock anser författarna att det med 3 kap. 1 § FBL vore teoretiskt möjligt att beakta risk för översvämning genom kravet på varaktighet.

Av studiens resultat anser författarna att kommunerna med dagens plan- och bygglagstiftning vid ny detaljpaneläggning och vid förhandsbesked och bygglov utanför detaljplan i tillräcklig mån kan beakta risken för översvämning. Problem kan dock uppstå inom äldre detaljplaner där risk för översvämning inte beaktats och områdets förutsättningar förändrats. Kommunen har idag inte någon laglig möjlighet att neka bygglov på grund av risk för översvämning inom dessa planer även om studien har visat att kommunerna till viss del efterfrågar ett instrument för att neka dessa åtgärder. Eventuellt bör förslaget att kunna neka bygglov på grund av risk för översvämningar lyftas upp för diskussion igen. För att undvika att situationer uppstår där kommunen inte kan neka bygglov kan de upphäva eller ändra detaljplanen men det har i studien ifrågasatts om det alltid är det mest lämpliga eller mest ekonomiskt försvarbara alternativet.

Flera kommuner efterfrågade tydligare riktlinjer och ställningstagande från staten. Skånska kustkommuner ställs inför likartade problem när havet stiger. För att arbeta med frågorna på ett effektivt sätt är samverkan mellan kommuner och andra myndigheter ett bra sätt att tillsammans komma framåt och möta problematiken.

9.2 Förslag till vidare studier

Under arbetets gång har författarna reflekterat kring vad som händer med ett fastighetsvärde när havet stiger och fastigheten hotas av att bli översvämmad. Hur inverkar osäkerheten på fastighetens framtid på värdet idag? Vad händer med fastighetsvärden om staten inför klimatanpassningszoner i området eller om kommunerna upphäver detaljplaner som idag innehåller byggrätter? Författarna tycker att det hade varit intressant att undersöka problematiken med stigande havsnivåer ur ett rent ekonomiskt perspektiv, där framtida hot översätts till en faktisk värdepåverkan.

Vidare kan det vara intressant att djupare undersöka kommunernas arbete med skydd av befintlig bebyggelse. Ska staten ta ett större finansiellt ansvar för skydden? Hur ska dessa medel i så fall fördelas? Frågan kan även undersökas ur ett rättviseperspektiv. Bara vissa kommuner drabbas av stigande havsnivåer, men andra kommuner ställs inför andra klimatrelaterade problem.

REFERENSER

Offentligt tryck

Prop. 1969:128 Fastighetsbildningslag.

Prop. 1985/86:90 Om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m. m.

Prop. 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning.

SOU 2017:42 Vem har ansvaret?

SOU 2020:78 Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd.

Litteratur

Bengtsson, Bertil. *Speciell fastighetsrätt Miljöbalken*, 12 uppl., Uppsala: iUstus, 2018.

Dencombe, Maryn, *Forskningsmetodik: För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 4:e uppl., Lund: Studentlitteratur, 2018.

Gustafsson, Annika. *Bygglövsboken*, 2 uppl., Lund: Studentlitteratur AB, 2017.

Julstad, Barbro. *Fastighetsindelning och markanvändning*, 6 uppl., Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2018.

Lagkommentar

Andersson, Sten, Fastighetsbildningslagen, Karnov (JUNO) hämtad 2021-04-14

Bonde, Fredrik m.fl., Fastighetsbildningslagen, Norstedts juridik (JUNO version 9) hämtad 2021-04-15

Blomberg, Jesper och Svensson, Johan, Plan- och bygglagen, Lexino (JUNO) hämtad 2021-04-14

Diamant, Maria, Lag om skydd mot olyckor, Karnov (JUNO) hämtad 2021-04-26

Didón, Lars Uno, m.fl., Plan- och bygglagen, Norstedts juridik (JUNO version 9) hämtad 2021-04-14

Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglagen, Karnov (JUNO) hämtad 2021-04-14

Svenning, Margaretha, Miljöbalken, Lexino (JUNO) hämtad 2021-04-23

Elektroniska källor

Boverket, *Förhandsbesked*, 2014, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/forhandsbesked/>, hämtad 2021-02-11

Boverket, *Landsbygdsutveckling i strandnära lägen*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planeringsfragor/strandskydd/landsbyggsutveckling-i-strandnara-lagen/>, hämtad 2021-06-03

Boverket, *Lämplighetsbedömning*, 2018, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lamplighetsbedomning/>, hämtad 2021-04-14

Boverket, *Områdesbestämmelser*, 2019, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/omradesbestammelser/>, hämtad 2021-02-10

Boverket, *Prövning av lov och förhandsbesked*, https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning_lov_fb/, hämtad 2021-02-11

Boverket, *Regional fysisk planering*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/>, hämtad 2021-03-30

Boverket, *Samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/klimatanpassningsarbete-for-den-byggda-miljon/>, hämtad 2021-04-14

Boverket, *Tidsbegränsat bygglov*, 2019, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/tidsbegransat-bygglov/>, hämtad 2021-03-31

Boverket, *Regional fysiska planering enligt PBL*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/om-regionplanering/>, hämtad 2021-02-10

Boverket, *Översiktsplanens innehåll*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/innehall/>, hämtad 2021-04-14

IPCC, Oppenheimer, M., B.C. Glavovic, J. Hinkel, R. van de Wal, A.K. Maignan, A. Abd-Elgawad, R. Cai, M. CifuentesJara, R.M. DeConto, T. Ghosh, J. Hay, F. Isla, B. Marzeion, B. Meyssignac, and Z. Sebesvari, 2019: Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, M. Tignor, E. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria,

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

M. Nicolai, A. Okem, J. Petzold, B. Rama, N.M. Weyer (eds.)). In press.

<https://www.ipcc.ch/srocc/>, hämtad 2021-04-27

Klimatanpassning, *Lagar och regler i Sverige*, 2021,

<https://www.klimatanpassning.se/klimatanpassa/underlag-for-klimatanpassning/lagar-och-regler>, hämtad 2021-04-26

Klimatanpassning, *Varför klimatanpassa?*, 2021,

<https://www.klimatanpassning.se/klimatanpassa/inspiration/varfor-klimatanpassa-1.7783>, hämtad 2021-04-26

Kristianstads kommun, *Inga utökade byggrätter för kvarvarande kustplaner*, 2021,

<https://www.kristianstad.se/sv/bygga-bo-och-miljo/detaljplan-och-oversiktsplan/detaljplaner/andring-av-detaljplan-for-sodra-delen-av-nyehusen-samt-norra-delen-av-furubodaområdet/>, hämtad 2021-04-28

Lagerstedt, Jenny, *Länsförsäkringar vill sluta försäkra klimatutsatta nybyggen*, SVT,

2018-11-09, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/lansforsakringar-vill-sluta-forsakra-klimatutsatta-nybyggen>, hämtad 2021-04-14

Lantmäteriet, *Fastighetsvärden för mångmiljardbelopp hotas av översvämning*, 2018,

<https://www.lantmateriet.se/sv/nyheter-och-press/Pressmeddelande/2018/fastighetsvarlden-for-mangmiljardbelopp-hotas-av-oversvamning/>, hämtad 2021-04-14

Lantmäteriet, Landhöjning, u.å., <https://www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/gps-geodesi-och-swepos/Referenssystem/Landhojning/>,

hämtad 2021-04-14

MSB, *Översvämning*, 2020, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/>,

hämtad 2021-04-29

NE, *Byggrätt*, u.å., <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/byggr%C3%A4tt>,

hämtad 2021-04-14

NE, *Rättsdogmatik*, u.å., <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/r%C3%A4ttsdogmatik>,

hämtad 2021-04-27

Region Skåne, *Regionplan för Skåne 2022-2040*, 2020,

<https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/#188842>, hämtad 2021-06-08

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

SKR, *Så styrs kommunen*, 2021,
<https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjallvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrskommunen.735.html>, hämtad 2021-03-10

SMHI, *Stigande hav*, 2020,
<https://www.smhi.se/kunskapsbanken/oceanografi/vattenstand-och-klimat/havet-stiger-1.103636>, hämtad 2021-04-14

Examensarbeten

Kuhlefeldt, Anna, Linnerborg, Frida, *Kommuners hantering av översvämningsrisk – riktlinjers roll i anpassning till ett förändrat klimat*, KTH, 2018, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1210755/FULLTEXT01.pdf>

Persson, Sofie, *Klimatanpassning - Fastighetsägares möjligheter att vidta gemensamma åtgärder*, Lunds Tekniska Högskola, 2018,
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=8941722&fileOid=8941729>

Övrigt

Kristianstad kommun, *Program för kustens utveckling - från Åhus till Juleboda*, 2009,
<https://www.kristianstad.se/contentassets/880621192d6147da966cceb65c6e82e4/program-for-kusten-2009.pdf>, hämtad 2021-05-03

Lantmäteriet, *Handbok FBL*, (Version 2021-04-30).
<https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/rattsinformation/handbocker/handbok-fbl.pdf>, hämtad 2021-05-03

Lantmäteriet, *Lantmäteriets handlingsplan för klimatanpassning*, Rapport LM2020/001582, Gävle: Lantmäteriet, 2020,
<https://www.lantmateriet.se/contentassets/e8236a7f95cc4c3a9d60c3f9d6d15ce6/lantmateriets-handlingsplan-for-klimatanpassning-2020-2024.pdf>, hämtad 2021-04-26

Länsstyrelserna, *Klimatanpassning i fysisk planering - vägledning från länsstyrelserna*, 2012,
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.76f16c3d1665eba4c3e6bb2/1539780768155/klimatanpassning-fysisk-planering-201203.pdf>, hämtad 2021-05-03

Länsstyrelserna, *Stigande havsnivå - konsekvenser för fysisk planering*, Rapport 2008:5, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne län, 2008,
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.338e9bd4169d8d48e318d20/1554787250725/Rapport-2008-5.pdf>, hämtad 2021-04-26

Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Länsstyrelsen Skåne 2020-2024*, Rapport 2020:03, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2020,
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.613850ae170c00827a8935d/15845209055>

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

[56/Regional%20handlingsplan%20för%20klimatanpassning%202020-2024.pdf](#) ,
hämtad 2020-04-16

Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Skåne 2014*,
Rapport 2014:07, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2014,
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c844027267d9/1528226763908/Regional%20handlingsplan%20klimatanpassning%20Skåne.pdf>, hämtad 2020-04-16

Riksbanken, *Havsnivåhöjning till följd av global uppvärmning innebär ökade risker för bostäder*, Ekonomiska kommentarer Nr 10 2020, Stockholm: Riksbanken, 2020,
<https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ekonomiska-kommentarer/svenska/2020/havsnivahojning-till-foljd-av-global-uppvarmning-innebar-okade-risker-for-bostader.pdf>, hämtad 2021-04-14

Statens geotekniska institut, *Regional kustsamverkan Skåne och Halland*, u.å.,
<http://projects.swedgeo.se/RKS-SH/>, hämtad 2021-04-14

Vesterlins, *Gemensamhetsanläggningar för klimatanpassningsåtgärder*,
2021, https://vesterlins.s3.amazonaws.com/uploads/article/bifogat/135/Rapport_med_bilagor.pdf, hämtad 2021-05-03

BILAGOR

Bilaga 1 - Sammanställning av intervjuer

Myndighet	Respondent	Tid för intervju	Intervjuform
Länsstyrelsen Skåne	Gerd Lundquist	17 februari	Videosamtal
Lantmäteriet	Malin Joelsson	2 mars	Videosamtal
Vellinge kommun	Maria Koistinen Hellborg	3 mars	Videosamtal
Trelleborgs kommun	Sandra Gustafsson Jonas Gustavsson Oskar Duvetorp	4 mars	Videosamtal
Simrishamns kommun	David Tufvesson	8 mars	Videosamtal
Båstads kommun	Olof Selldén Hanna Seger	9 mars	Videosamtal
Landskrona stad	Lisa Lindekranz Erika Eek	11 mars	Videosamtal
Kristianstads kommun	Linda Stenkilsson Roger Jönsson	15 mars	Videosamtal
Ystads kommun	Mona Skoog Erik Hellberg Astrid Steen	17 mars	Videosamtal

Bilaga 2 - Intervjufrågor till Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsens roll

1. Berätta om din roll som klimatsamordnare på Länsstyrelsen Skåne.
2. Vilken roll har Länsstyrelsen Skåne i att klimatanpassa samhället?
3. Vilka åtgärder vidtas av Länsstyrelsen Skåne idag?
4. Länsförsäkringar har gått ut med att de inte tänker försäkra hus som ligger inom områden där länsstyrelsen avråder från bebyggelse, även om kommunen har godkänt bygglov. Är det en utredning eller ett dokument som ligger till grund för detta, eller är det en allmän rekommendation från länsstyrelsen?
 - a) Tycker Länsstyrelsen Skåne att rekommendationen/dokumentet borde tillämpas i större utsträckning? Hänvisar Länsstyrelsen Skåne till rekommendationen/dokumentet vid exempelvis samråd?

Planer

5. Hur ser samarbetet mellan Länsstyrelsen Skåne och kommunerna ut idag gällande klimatanpassning?
6. Länsstyrelsen Skåne har uppmanat kommuner i Skåne att upphäva äldre planer med outnyttjade byggrätter. Skurups kommun påbörjade arbetet med att upphäva planer i områden som löper risk för översvämning, men möttes av motstånd från invånare och valde därför att inte genomföra det. Är det ett för stort ansvar/beslut för kommuner att ta, i och med den intressekonflikt som finns? Borde i stället upphävandet av planer ligga på statlig nivå?
 - a) Upplever ni att kommunen undviker att ta vissa beslut rörande stigande havsnivåer på grund av intressekonflikter? Till exempel neka bygglov utanför detaljplan och upphäva detaljplaner med outnyttjade byggrätter.
7. Upplever ni att rekommendationen/dokumentet om avrådan från bebyggelse får genomslagskraft vid kommunal planering? Alternativt från andra aktörer?
 - a) Används rekommendationen/dokumentet vid överprövning av detaljplaner?
8. Region Skåne (och Stockholm) är skyldiga att ta fram en regionplan, vilket genomslag får planen för kommunernas/regionernas klimatanpassningsarbete?

Bygglov

9. Med dagens lagstiftning saknas möjlighet för kommuner att neka bygglov på riskfylld mark om marken omfattas av en detaljplan som tillåter bebyggelse. I SOU "Vem har ansvaret?" från 2017 utreddes möjligheten att neka bygglov

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

trots gällande plan om det skulle leda till olämplig bebyggelse. Förslaget gick inte igenom trots att många kommuner var positiva till det. Hur ser Länsstyrelsen Skåne på att ge kommuner denna möjlighet i områden som löper risk för översvämnning till följd av stigande havsnivåer?

10. Upplever ni att rekommendationen/dokumentet om avrådan från bebyggelse får genomslagskraft vid prövning av bygglov och förhandsbesked?

Fastighetsbildning

11. Hur ser samarbetet mellan Länsstyrelsen Skåne och Lantmäterimyndigheterna ut idag gällande klimatanpassning?
12. Förrättningslantmätare har idag möjlighet att neka fastighetsbildning om fastigheten inte blir varaktigt lämpad. Möjlighet finns således att neka en åtgärd med hänsyn till klimataspekter. Borde lantmäterimyndigheterna ta ett större ansvar för klimatanpassning?
13. Anser du att Länsstyrelsen skulle kunna överklaga en förrättning med anledning av att området i fråga är utpekad (enligt rekommendation/dokument) som ett område som löper risk för översvämnning?
14. Vilka andra verktyg, förutom möjligheten till samråd, tror Länsstyrelsen Skåne kan behövas för att motverka olämplig fastighetsbildning?

Dagens lagstiftning och framtiden

15. Tycker du att dagens lagstiftning är anpassad efter klimatförändringar? Kan handläggare fatta korrekta beslut ur ett klimathänseende med dagens lagstiftning?
16. Tycker du att det behövs ny lagstiftning för att anpassa dagens FBL till stigande havsnivåer? Exempelvis en paragraf där varaktighetsprincipen är kopplad till klimatförändringar.
17. Tycker du att det behövs ny lagstiftning för att anpassa dagens PBL till stigande havsnivåer? Exempelvis ett kapitel i PBL med regler kring klimatanpassning och hur dagens lagstiftning bör förhålla sig till detta kapitel?
18. Förväntar sig Länsstyrelsen Skåne att problematiken med stigande havsnivåer kommer att öka och att ni därför kommer ställa högre krav på kommuner och lantmäterimyndigheter i framtiden?

Bilaga 3 - Intervjufrågor till Lantmäteriet

Lantmäteriets roll

1. Berätta om din roll som funktionschef och myndighetskontakt på Lantmäteriet.
2. Vilket ansvar anser du att Lantmäteriet har att klimatanpassa samhället och vilka åtgärder vidtas idag?
3. Har problematiken kring fastighetsbildning och stigande havsnivåer diskuterats hos Lantmäteriet?

Fastighetsbildning

4. Hur ser du på möjligheten att neka en fastighetsbildningsåtgärd på grund av risk för översvämnning till följd av stigande havsnivåer? Kan varaktighet enligt 3 kap. 1 § FBL användas som grund?
 - a) Har du eller någon inom myndigheten nekat en fastighetsbildningsåtgärd på denna grund?
5. Vid fastighetsbildning för bostadsändamål ska vatten- och avloppsfrågan beaktas. När havet stiger finns en stor risk för saltinträngning i brunnar. Vatten och avlopp är ett lämplighetsrekvisit i 3 kap. 1 § FBL. Hur ser ni på den frågan? Kan en brunn som endast är lämplig i x antal år vara godtagbar?
6. Kan varaktigheten på en bostadsfastighet bestämmas utifrån en byggnads livslängd?
7. Vid prövning av 3 kap. 3 § FBL ska man utöver att ta hänsyn till översiktsplanen även beakta icke lagstadgade planeringsdokument. I en lagkommentar till 3 kap. 3 § FBL ges som exempel att naturvårdsplanering och planering för jordbruket kan räknas som sådana dokument. Tror du att Lantmäteriet kan använda sig av klimatanpassningsdokument från exempelvis Länsstyrelsen vid prövning enligt 3 kap. 3 § FBL?

Kommunen

8. Händer det att Lantmäteriet beslutar emot byggnadsnämndens synpunkter? Exempelvis om byggnadsnämnden anser att åtgärden skulle vara möjlig, men Lantmäteriet anser att fastighetsbildningsåtgärden inte är lämplig.
9. Vid föråldrade planer utökas Lantmäteriets samrådsskyldighet. Hur gör lantmätaren bedömningen att en plan är föråldrad?
10. Tror du att strandskyddet medför att frågan om stigande havsnivåer inte lyfts vid förrättningar?

Länsstyrelsen

11. Hur ser samspelet mellan Lantmäteriet och Länsstyrelsen ut?

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

12. Länsstyrelsen Skåne avråder från byggnation i områden som ligger lägre än +3 m över havsnivån. Är avrådan något som Lantmäteriet skulle kunna hänvisa till vid beslut om att ställa in en förrättning? Har Lantmäteriet använt sig av denna rekommendation?

Dagens lagstiftning och framtiden

13. Tycker du att dagens lagstiftning ger möjlighet att fatta beslut som tar hänsyn till stigande havsnivåer?
14. Tycker du att Fastighetsbildningslagen behöver förändras för att lantmätaren lättare ska kunna neka olämpliga åtgärder med hänsyn till stigande havsnivåer?
15. Tror du att stigande havsnivåer kommer att få en större inverkan på fastighetsbildning i framtiden? Borde Lantmäteriet ta ett större ansvar i att klimatanpassa samhället?

Bilaga 4 - Intervjufrågor till kommunerna

Kommunens roll

1. Berätta om er arbetsroll på kommunen.
2. Vilken roll och vilket ansvar har kommuner att klimatanpassa samhället?
3. Hur ser ni på problematiken kring stigande havsnivåer? Vilka åtgärder vidtas?

Planer

4. Länsstyrelsen Skåne har uppmanat kommuner i Skåne att upphäva äldre planer med outnyttjade byggrätter inom riskområden för översvämning. Hur förhåller sig er kommun till denna rekommendation? Är denna möjlighet något som utnyttjas?
5. Hur hanterar man befintliga äldre detaljplaner som **inte** innehåller outnyttjade byggrätter och som riskerar att påverkas av översvämnings till följd av stigande havsnivåer?
6. Hur ser ni på de intressekonflikter som kommunen ställs inför? T.ex intresset av att exploatera och locka nya invånare kontra behovet av att motverka olämplig bebyggelse samt invånarnas intresse att bebygga sina outnyttjade tomter som omfattas av en äldre plan.
7. Från och med 2019 så måste kommun i översiktsplanen redovisa sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt hur dessa risker kan minska eller upphöra. Tror ni att det kommer få genomslagskraft i kommunal planering och vid bygglovsprövningar? Hur vanligt är det att man gör avvikelser från översiktsplanen vid planläggning och bygglovsprövningar?
8. Använder sig er kommun av klimatanpassningszoner? Vad gäller inom dessa områden?
9. Region Skåne är sedan 2018 skyldiga att ta fram en regionplan, vilken nu är på samråd fram till och med den 30 april. Tror ni att regionplanen kommer att hjälpa er i ert arbete att motverka olämpliga åtgärder till följd av stigande havsnivåer? Om ja, på vilket sätt. Om nej, varför inte?

Bygglov

10. Dagens lagstiftning saknar möjlighet för kommuner att neka bygglov på riskfylld mark där detaljplanen tillåter byggnation. I SOU "Vem har ansvaret?" från 2017 utreddes möjligheten att neka bygglov trots gällande plan om det skulle leda till olämplig bebyggelse. Förslaget gick inte igenom trots att många kommuner var positiva till det. Hur ställer ni er till förslaget? Är det något som ni skulle använda er av?

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

11. Har er kommun några riktlinjer kring säkerhetsnivåer vid planläggning och vid prövning av bygglov och förhandsbesked? T.ex ingen ny bebyggelse under 3 m?
12. Har ni beslutat om anstånd vid prövning av bygglov eller förhandsbesked för att upphäva/ändra en detaljplan? Om ja, har det skett för att motverka ny olämplig bebyggelse?
13. Tror ni att strandskyddet medför att frågan om stigande havsnivåer inte lyfts vid prövning av bygglov, förhandsbesked och fastighetsbildning?

Fastighetsbildning

14. Har Lantmäterimyndigheten samrått med er om fastighetsbildning inom områden med risk för översvämning? Både inom och utanför detaljplan. Om ja, vilka frågor ställdes?
15. Lantmäterimyndigheten förhåller sig ofta till förhandsbesked och bygglov, alltså är det ovanligt att lantmätaren styckar av en fastighet för bostadsändamål utan förhandsbesked eller bygglov utanför detaljplan. Således är det bygglovshandläggaren som gör en stor del av lämplighetsprövningen. Hur länge måste en byggnad anses lämplig för att bygglov ska ges? Har det hänt att Lantmäterimyndigheten nekat fastighetsbildning där ni har gett ett förhandsbesked?
16. Har det hänt att Lantmäterimyndigheten har fattat beslut om fastighetsbildning på en plats som ni anser är olämplig för bebyggelse, där ni i en senare prövning känt er tvingade att ge lov på grund av Lantmäterimyndighetens beslut?

Framtid

17. Tycker ni att dagens lagstiftning är anpassad efter klimatförändringar? Kan handläggare fatta korrekta beslut ur ett klimathänseende med dagens lagstiftning?
18. Tycker ni att det behövs ny lagstiftning för att anpassa dagens PBL till stigande havsnivåer? Exempelvis ett kapitel i PBL med regler kring klimatanpassning och hur dagens lagstiftning bör förhålla sig till kapitlet?
19. Anser ni att ett större ansvar gällande klimatanpassningsåtgärder borde ligga på staten? T.ex upphäva befintliga detaljplaner.
20. Vilken myndighet eller samhällsaktör anser ni bär det största ansvaret för att klimatanpassa samhället?
21. Anser ni att det behövs mer samverkan mellan berörda myndigheter?

Stigande havsnivåer – vilken hänsyn tas till översvämningsrisken vid fastighetsbildning och plan- och byggärenden?

Bilaga 5 - Kontaktade lantmäterikontor

Statliga kontor	Kommunala kontor
Karlskrona	Helsingborg
Kalmar	Kalmar
Göteborg	Göteborg
Västervik	Norrköping
Halmstad	Halmstad
Gotland	Landskrona
Gävle	Gävle
Stockholm	Stockholm
Norrtälje	Örnsköldsvik
Kristianstad	Kristianstad
Ängelholm	Nacka
Uddevalla	Uddevalla
Hudiksvall	Varberg
Luleå	Täby
Haparanda	Haninge
Malmö	Malmö
Umeå	Umeå
	Sundsvall
	Södertälje
	Skellefteå
	Huddinge