

PM Rotel II (Dnr KS 2018/412)

Rekommendationer för hantering av översvämning från skyfall

Inbjudan till samråd

Remiss från Länsstyrelsen Stockholm

Remisstid den 17 maj 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog anför följande.

Ärendet

Länsstyrelsen Stockholm har i samarbete med länsstyrelsen i Västra Götaland tagit fram rekommendationer för hur risken för översvämning till följd av skyfall konkret behöver hanteras i planarbetet. Rekommendationerna gäller hantering av översvämningsrisk till följd av skyfall vid ny bebyggelse, inte i befintlig.

I korthet rekommenderar länsstyrelsen att:

- ny bebyggelse planeras så att den inte tar skada eller orsakar skada vid en översvämning från minst ett 100-årsregn, alltså ett regn med återkomsttid på 100 år.
- risken för översvämning från ett 100-årsregn bedöms i detaljplan och eventuella skyddsåtgärder säkerställs.
- bebyggelse som bedöms som samhällsviktig verksamhet ges en högre säkerhetsnivå och planeras så att funktionen kan upprätthållas vid en översvämning.
- framkomligheten till och från planområdet bedöms och ska vid behov säkerställas.

Rekommendationerna utgör det lägsta krav som Länsstyrelsen anser behöver uppfyllas för att Länsstyrelsen inte ska ta in planen för prövning enligt 11 kap 10 § plan- och bygglagen (PBL). Länsstyrelsen Stockholm har remitterat ärendet till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB, underremiss Stockholm Vatten och Avfall AB. Exploateringskontoret, Miljöförvaltningen och Trafikkontoret har

inkommit med kontorsyttranden. Stockholm Stadshus AB har svarat med Stockholm Vatten och Avfalls AB:s yttrande.

Stadsledningskontoret anser att intentionerna med rekommendationerna är goda men ifrågasätter möjligheten till praktiskt genomförande för att nå önskat resultat. Rekommendationerna är utformade som krav och inte rekommendationer och saknar en konsekvensanalys av vad kravnivån medför. Valet av skyddsnivå saknar motivering och det saknas en tydlig definition av vad som avses med begreppet skada. Stadsledningskontoret anser att risken för översvämningar till följd av skyfall bör få en framträdande roll inom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser men att kraven på dessa analyser inte bör ställas inom ramen för detaljplanearbetet.

Exploateringskontoret ser positivt på att Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunerna på att planeringen av nybyggnation tar hänsyn till och anpassar bebyggelse utifrån risker för översvämning. Kontoret bedömer dock att rekommendationerna för hantering av översvämning till följd av skyfall inte är tillräckligt tydliga eller konsekvensbedömda för att kunna vara en generell grund för när Länsstyrelsen ska överpröva detaljplaner. Länsstyrelsens beskrivning att rekommendationerna är den lägsta nivå för om en plan kommer att överprövas eller ej kan ge intryck av att rekommendationerna egentligen är ett kravdokument. Exploateringskontoret menar att rekommendationerna inte bör innehålla krav och föreslår att Länsstyrelsen förtydligar detta.

Fastighetsnämnden ställer sig positiv till rekommendationerna och framför allt gällande hänsynstagande till hur planerad byggnad kan orsaka skada i omkringliggande områden vid eventuella skyfall, att översvämningsfrågan ska planeras för och regleras både i översiktsplaner, detaljplaner och i bygglovshanteringar. Nämnden instämmer även i att det övergripande arbetet bör konkretiseras genom markanvisningsavtal, genomförandeavtal eller planbestämmelser. Fastighetsnämnden anser dock att det är otydligt när en lämplighetsprövning bör utföras.

Miljöförvaltningen är i huvudsak positiv till att Länsstyrelsen tagit fram rekommendationer för hantering av översvämning till följd av skyfall. Dessa rekommendationer utgör ett bra komplement till de tidigare framtagna rekommendationerna för Mälaren, Östersjöns kust samt för sjöar och vattendrag. Förvaltningen erinrar dock om att staden var kritisk till den rekommendationen och menade att den var alltför oflexibel. Det är därför bra att förslaget nu innehåller möjligheter till avsteg om dessa kan motiveras genom utredningar, modelleringar med mera.

Stadsbyggnadsnämnden bedömer att de föreslagna rekommendationerna är i linje med stadens planeringsinriktningar och att förslaget till vägledning i stort ger ett bra stöd för översiktlig planering och detaljplanering. Nämnden ställer sig dock tveksamt till om en konsekvensanalys över hur planerad bebyggelseutveckling kan påverkas av ett skyfall kan göras i den kommunövergripande översiktsplanen, samt menar att för exemplen på planbestämmelser i detaljplan bör vägledningen kompletteras med vilket lagstöd som finns för de olika förslagen.

Trafikkontoret är positivt till att Länsstyrelsen tar fram rekommendationer för hantering av översvämningar från skyfall. Rekommendationerna är översiktliga och riktar sig till samhällsplanerare i kommunen och andra planerande myndigheter. Kontoret anser att rekommendationerna behöver kompletteras med beskrivningar av konsekvenser av förslagen som presenteras. Rekommendationerna kan fungera som

råd och ”bra att tänka på” tips men i nuvarande form är de inte tillräckligt beskrivande eller underbyggda för att fungera som stöd vid planering.

Stockholms Stadshus AB ser positivt på den rekommendation som länsstyrelsen tagit fram. Bolaget anser att det är bra att det tydliggörs vad planeringen har att ta hänsyn till.

Mina synpunkter

Stockholm ska vara en klimatsmart stad. Staden måls är Stockholm ska vara en fossilfri stad år 2040. Stockholm har höga ambitioner både vad gäller att minska klimatpåverkande utsläpp liksom att nå en långsiktigt hållbar markanvändning, särskilt med hänsyn till ett förändrat klimat. En klimatsmart och tålig stad är en av Stockholms översiktsplans fyra mål och denna ambition genomsyrar viktiga styrdokument så som miljöprogrammet, och riktlinjer för ett Grönare Stockholm. Stockholm är en snabbt växande stad med ett stort behov av bostäder och infrastruktur, en genomtänkt planering blir då särskilt viktigt. Stockholm har genom Stockholm Vatten och Avfall AB gjort en översvämningskartering med bas i 100-årsregn. Denna kartering ligger till grund för stadens arbete med att klimatsäkra bebyggelsen.

Med hänsyn till de stora behoven och den höga planeringstakten är en effektiv och ändamålsenlig planprocess nödvändig. Det finns en tendens att staten, inte minst genom Länsstyrelsen, lägger för många och orimliga anspråk i detaljplaneringen. Något som försvårar planeringsprocessen avsevärt. De föreliggande rekommendationerna är ytterligare exempel på vad som riskerar bli ett sådant anspråk. Det kan inte ligga i PBL:s intention att denna typ av frågor ska lösas inom ramen för varje detaljplan. Många gånger kan detta vara omöjligt eller olämpligt. Denna typ av krav hör istället hemma i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och att risken för översvämning till följd av skyfall ska få en framträdande roll i det arbetet.

Titeln indikerar att detta ska utgöra just rekommendationer, men det framgår också att dessa ska utgöra grund för prövning av detaljplaner enligt PBL. Det innebär i så fall att detta inte utgör rekommendationer utan krav. Att dessa ska behandlas som krav är olämpligt och det borde förtydligas att de är just rekommendationer. Inte minst med tanke på att det saknas en motivering kring varför just 100-årsregn valts som nivå och att konsekvenserna av rekommendationerna inte utretts, vilket borde vara grundläggande.

Det måste också framgå att kommunens juridiska ansvar för förebyggande skyfallsåtgärder i befintlig bebyggelse är begränsat, utöver rollen som fastighetsägare.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets yttrande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 9 maj 2018

JAN VALESKOG

Bilaga

Rekommendationer för hantering av översvämning från skyfall

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Länsstyrelsen i Stockholm har i samarbete med länsstyrelsen i Västra Götaland tagit fram rekommendationer för hur risken för översvämning till följd av skyfall konkret behöver hanteras i planarbetet. Rekommendationerna gäller hantering av översvämningsrisk till följd av skyfall vid ny bebyggelse, inte i befintlig.

I korthet rekommenderar länsstyrelsen att:

- ny bebyggelse planeras så att den inte tar skada eller orsakar skada vid en översvämning från minst ett 100-årsregn.
- risken för översvämning från ett 100-årsregn bedöms i detaljplan och eventuella skyddsåtgärder säkerställs.
- bebyggelse som bedöms som samhällsviktig verksamhet ges en högre säkerhetsnivå och planeras så att funktionen kan upprätthållas vid en översvämning.
- framkomligheten till och från planområdet bedöms och ska vid behov säkerställas.

Rekommendationerna utgör det lägsta krav som Länsstyrelsen anser behöver uppfyllas för att Länsstyrelsen inte ska ta in planen för prövning enligt 11 kap 10 § plan- och bygglagen.

Avsteg från rekommendationerna ska motiveras genom till exempel riskbedömningar, utredningar eller karteringar för att påvisa att planerad exploatering är ändamålsenlig med hänsyn till risken för översvämning. Riskbedömningarna ska avse konsekvenser för bland annat framkomlighet och påverkan på samhällsviktig verksamhet.

Rekommendationerna innefattar även en vägledning för hantering av översvämningsrisk i fysisk planering. Vägledningen lyfter fram skyfallskartering som ett nödvändigt underlag för en konsekvensanalys där effekter och eventuella översvämningar vid ett kraftigt skyfall analyseras. Inom detaljplaneskedet bör kommunen enligt rekommendationerna redogöra för hur planen förhåller sig till skyfallskarteringen, vilka konsekvenser en översvämning förväntas ge upphov till och vilka riskreducerande åtgärder som vidtas och eventuella återstående risker.

Vid förtätning av befintliga områden kan skyddsåtgärder behöva vidtas i den befintliga bebyggelsen. Kommunen bör säkerställa att den nya bebyggelsen inte ökar risken för översvämningar i den omkringliggande bebyggelsen och krav på skyddsåtgärder kan ställas i detaljplan. Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att kommunen är huvudman för större skyddsåtgärder.

Rekommendationerna kompletterar Länsstyrelsens övriga rekommendationer kring lägsta grundläggningsnivå för ny bebyggelse längs vattendrag och sjöar, Östersjökusten samt Mälaren.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB, underremiss Stockholm Vatten och Avfall AB. Exploateringskontoret, Miljöförvaltningen och Trafikkontoret har

inkommit med kontorsyttranden. Stockholm Stadshus AB har svarat med Stockholm Vatten och Avfalls AB:s yttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Ett klimatsmart Stockholm utgör ett av kommunfullmäktiges inriktningsmål. Ett klimatsmart Stockholm innebär att staden ska begränsa klimatsutsläppen och vara fossilbränslefritt senast 2040 samt ha hög beredskap för att hantera effekter av ett klimat i förändring och reducera sårbarheter i stadsmiljön. En hållbar mark- och vattenanvändning utgör en viktig planeringsförutsättning för en hållbart växande stad med högt bostadsbyggande. Inriktnings- och verksamhetsområdesmålet utgör en bärande del i stadens miljöprogram 2016-2019, översiktsplanen, dagvattenstrategin och riktlinjen Grönare Stockholm. Vidare lyfts klimatrelaterade risker fram i stadens nya trygghets- och säkerhetsprogram 2018-2021.

Inom stadens klimatanpassningsarbete är översvänningsrelaterade risker prioriterade. Staden har tagit fram en skyfallsmodell som indikerar områden med risk för översvämning i händelse av ett kraftigt skyfall med en återkomsttid på 100 år. Ett sådant regn motsvaras av mer än 50 mm regn på en timme och har hittills aldrig inträffat i Stockholm men inträffar årligen runtom i Sverige. Stadens dagvattennät är inte dimensionerat för att omhänderta den typen av regnmängder. Stadens roll och ansvar för skyfallshantering i framförallt befintlig bebyggelse utreds under 2018 och syftar till att ta fram stadsövergripande principer för skyfallshantering. Skyfallsprinciperna tas fram mot bakgrund av att det saknas nationella riktlinjer för hur kommuner ska agera. Kommunerna har ett stort ansvar för att ny bebyggelse planeras utifrån markens lämplighet men det saknas en definition av vad som är att betrakta som lämpligt i relation till skyfall i PBL.

Stadsledningskontoret anser att det är rimligt att Länsstyrelsen i Stockholm har tagit fram ett förslag som definierar hur markens lämplighet ska bedömas i relation till risken för översvämningar i planering av ny bebyggelse. Ett samråds- och informationsmöte hölls den 12 april där stadsledningskontoret var representerat.

Stadsledningskontoret ifrågasätter möjligheten till praktiskt genomförande och bedömer att tillämpningen kan försvåra helhetsbedömningar av angelägna stadsutvecklingsprojekt. En övergripande synpunkt är att dokumentets rubrik anger att det rör sig om rekommendationer och ett stöd i den fysiska planeringen. Skrivningen om att rekommendationerna utgör det lägsta krav som Länsstyrelsen anser behövas uppfyllas för att Länsstyrelsen inte ska ta in planen för prövning enligt 11 kap 10§ Plan- och bygglagen kan inte tolkas annat än att det istället handlar om krav.

Rekommendationerna saknar en konsekvensanalys av den här typen av krav, inte minst i relation till de högt ställda målen för bostadsbyggandet i Stockholms stad och i länet. Vidare saknas en motivering till varför ett 100-årsregn har valts som en rimlig skyddsnivå.

Kommunernas juridiska ansvar för förebyggande skyfallsåtgärder i befintlig bebyggelse är begränsat, utöver rollen som fastighetsägare. Detta framkom tydligt i regeringens klimatanpassningsutredning och betänkandet "Vem har ansvaret?" (SOU 2017:42). I regeringens nyligen presenterade nationella strategi för klimatanpassning (Prop. 2017/18:163) betonas att kommunerna har möjlighet att vidta förebyggande anpassningsåtgärder förutsatt att åtgärderna är förenliga med allmänintresset i kommunallagen (2017:725). Mot bakgrund av detta anser stadsledningskontoret att skrivningen om att Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att kommunen är huvudman för större skyddsåtgärder formuleras om så att det tydligt framgår att kommunerna inte har ett sådant juridiskt ansvar.

Stadsledningskontoret saknar en definition av det centrala begreppet skada i rekommendationernas första punkt. En skada kan vara lindrig, övergående, omfattande eller

oersättningsbar. Beroende på vad som avses kan det få stora konsekvenser för arbetet med eventuella skyddsåtgärder. Enligt stadsledningskontoret bedömning bör enskilda projekt kunna tåla mindre eller tillfällig skada i en sammanvägd bedömning utifrån andra prioriterade intressen.

Rekommendationerna ska vara vägledande i arbetet med detaljplaner men stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till om analyser av evakueringsmöjligheter för personer med vårdbehov och analyser av samhällsviktig verksamhet såsom elbortfall ska krävas inom detaljplanearbetet. Ju fler intressen som ska tillgodoses i form av utökade utredningar i detaljplaneskedet riskerar att fördröja och försvåra stadsutvecklingsprocesserna, något som inte bör anses ligga i lagstiftarens intentioner för PBL. Stadsledningskontoret anser att denna typ av krav istället hör hemma i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och att risken för översvämning till följd av skyfall ska få en framträdande roll i det arbetet.

Slutligen vill stadsledningskontoret framhålla möjligheterna till att göra avsteg från rekommendationerna om exploateringen anses vara ändamålsenlig.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Dokumentet ger en lättbegriplig och övergripande beskrivning av skyfallsbegreppet. Det är positivt att Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunerna på att hänsyn till skyfallsrisker behöver beaktas och vill ge rekommendationer för hur hanteringen bör ske i planeringsprocessen. För att underlätta processen att ta fram detaljplaner finns behov av tydlig vägledning i frågan.

Länsstyrelsen sorterar dokumentet under begreppet faktablad och innehåller rekommendationer, men egentligen innehåller det krav med tanke på att Länsstyrelsen skriver att rekommendationerna kommer gälla som lägsta krav för när man kommer överpröva en plan eller inte. Exploateringskontoret menar att rekommendationerna inte bör innehålla krav och föreslår att Länsstyrelsen förtydligar detta.

Staden har som planeringsriktlinje i sin översiktsplan att planering av ny bebyggelse ska utgå med hänsyn till 100-årsregn. Valet av 100-årsregn som utgångspunkt i stadsplaneringen bygger dock inte på någon grundlig analys utan utgår från att det är den nivå som har använts i stadens skyfallsmodell. Det saknas dock generellt en mer grundlig analys av vad som kan bedömas vara en rimlig säkerhetsnivå. Val av säkerhetsnivå bygger i Länsstyrelsens förslag på en tolkning av vad som kan anses vara en branschstandard. Det är dock oklart hur valet av 100-årsregn kommit att bli den branschstandard som man hänvisar till. Det hade varit värdefullt om Länsstyrelsens val av säkerhetsnivå byggde på en analys av de konsekvenser som översvämningar p.g.a. skyfall kan innebära och hur olika kommuners förutsättningar i den bebyggda miljön påverkar möjligheten att hantera översvämningrisker vid skyfall. Det behövs därmed en mer robust grund för val av säkerhetsnivå jämfört med det som anges i rekommendationerna.

För att nå Sveriges och Stockholm stads högt ställda mål för bostadsbyggande är det av stor vikt att varje krav som läggs till stadsbyggnadsprocessen är noga utvärderat utifrån ett konsekvens- och målkonfliktperspektiv och bygger på en grundlig analys. Motiveringen till val av 100-årsregn i rekommendationerna är i det sammanhanget svag. Eftersom många av begreppen i dokumentet dessutom inte är tydligt definierade så kommer det öka risken för att rekommendationerna kommer att tolkas olika.

Staden håller i skrivande stund på att ta fram vilka principer som ska gälla för hantering av översvämningrisk vid skyfall i Stockholm stad. Där utreds även säkerhetsnivå. Ambitionen är därmed att staden kommer fatta beslut om vilken säkerhetsnivå som ska gälla i

samband med stadens planering och framför allt för befintlig bebyggelse inom ramen för vad staden har för ansvar enligt gällande lagstiftning. Det kan även innebära att staden väljer ett annat sätt att arbeta med att hantera risken för översvämning i samband med skyfall. Exploateringskontoret vill därför att Länsstyrelsen beaktar de principerna när de är färdigställda och om det krävs ser över sina rekommendationer eftersom det sannolikt kommer vara mer anpassat till Stockholm stads förutsättningar.

Rekommendationerna anger även att för bebyggelse som bedöms som samhällsviktig verksamhet ska en högre säkerhetsnivå ges. Här behövs ett förtydligande av vad det innebär och vilken nivå det kan vara frågan om enligt Länsstyrelsen. Det är även oklart vad som sorterar in under begreppet samhällsviktig verksamhet, se nedan.

Dokumentet är för allmänt hållet gällande begrepp och definitioner och det bedöms därför inte fungera tillräckligt vägledande i planprocessen. Rekommendationerna lämnar för mycket till de enskilda projekten att ta ställning till gällande begreppen skada, framkomlighet och samhällsviktig samhällsverksamhet. Särskilt då Stockholms stad nyligen antagit en ny översiktsplan som inte går in på den detaljeringsgraden avseende risk för översvämningar som rekommendationerna anger. Exploateringskontoret anser även att risker för översvämningar vid skyfall måste hanteras inom ramen för kommunernas ordinarie arbete med risk- och sårbarhetsarbete.

För att det ska bli mer praktiskt tillämpbart i framtagande av detaljplan behöver begrepp som skada och samhällsviktig verksamhet definieras ytterligare och vara mer anpassade till ändamålet. Gällande skada så behövs det t.ex. vägledning om vad som anses vara skada och till vilken grad. Ingen skada alls, ringa, omfattande, oersättlig? Det saknas även helt diskussion om hur länge ett översvämningstillfälle kan vara och hur det påverkar hänsyn till risken. Är en översvämning med en meter stående vatten acceptabel om det handlar om fem timmars översvämning innan vattnet har sjunkit undan? Ovanstående problembild gäller även rekommendationerna om framkomlighet. Här behövs mer vägledning till hur framkomlighet ska bedömas och vilka typer av fordon som det berör. Framkomligheten bör bedömas olika beroende på typ av fordon. Utryckningsfordon bedöms på ett sätt men framkomlighet för boende på ett annat.

Begreppet samhällsviktig verksamhet leder ofta till diskussion och oklarhet vad som faller inom det begreppet. Här behövs mer vägledning om vad som är att betrakta som samhällsviktig verksamhet eftersom det varierar i de vägledningarna som tagits fram för skyfallskartläggningar och analyser, t.ex. sårbarhetskartorna som togs fram i samband med översvämningdirektivet.

I rekommendationerna framgår det även att för att ett område ska bedömas som lämpligt för bebyggelse så får planerad bebyggelse inte försämra situationen för närliggande områden. Även här finns det också frågor vad som kan anses vara en försämring. Anta t.ex. att en planerad bebyggelse ligger intill ett område där översvämningensrisken är påtaglig och skyfallskarteringar visar att området riskerar att få en meter stående vatten vid ett skyfall. Räknas det då som en försämring om det nya området efter skyfallsåtgärder innebär fem cm mer vatten i det närliggande området som redan riskerar få en meters översvämning?

Sammantaget gör avsaknaden av tydliga definitioner av begrepp att rekommendationerna bedöms ge ett begränsat stöd i arbetet med att bedöma konsekvenser av ett skyfall i samband med att det tas fram en detaljplan. Dokumentet ger en vägledning till vilka frågor som ska ställas i samband med framtagandet av en detaljplan men lämnar för mycket till de enskilda kommunerna och projekten att tolka. För att minska risken för att onödigt tid läggs på möten mellan kommun och länsstyrelse för att i enskilda planer diskutera parternas eventuella olika tolkningar av skada, framkomlighet, ökad sårbarhet i befintlig bebyggelse osv. finns behov av att Länsstyrelsen definierar begreppen ytterligare, gärna i samverkan med kommunerna.

Generella kommenterar gällande dokumentet i allmänhet.

- På sidan 2 skriver länsstyrelsen att *skyfall måste istället hanteras på markytan och det blir i första hand ett ansvar för kommunen, som planläggande myndighet, att*

hantera. Kommunens har ansvar i egenskap av planmyndighet vid framtagande av detaljplaner. Inte för befintlig bebyggelse utöver i det som följer i egenskap av fastighetsägare.

- Förkortningar behöver första gången de nämns skrivas i sin fullständiga form, t.ex. LSO.
- Angående bilagan med texten om sannolikhet och återkomsttid så är det väl sannolikheten för att ett visst regn med en viss intensitet och varaktighet (skyfall) inträffar, inte översvämning. Översvämning kan sedan vara en konsekvens av skyfallet men det beror på var skyfallet inträffar.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 april 2018 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret anser att det är bra att rekommendationerna innebär att hänsyn ska tas till hur den planerade byggnaden kan orsaka skada på befintlig bebyggelse. Vidare instämmer kontoret framför allt i att tänkta åtgärder regleras i plankarta eller att effekterna på annat sätt säkerställs innan planen antas.

Fastighetskontoret anser att det är något otydligt i rekommendationerna när det bör utföras en lämplighetsprövning på grund av kombinationseffekter av översvämning från olika källor.

I övrigt anser fastighetskontoret att rekommendationerna är tydliga, konkreta och kortfattade. Kontoret instämmer i behovet av att planering och hantering av översvämningsrisk behöver göras på olika nivåer från översiktsplaner, via detaljplaner och även i bygglovshanteringar, speciellt i det fall de sker utan detaljplanestöd. Kontoret instämmer särskilt i rekommendationerna att det övergripande arbetet bör konkretiseras genom markanvisningsavtal, genomförandeavtal eller planbestämmelser så att de enskilda byggnadsprojekten säkerställer hänsyn till resultaten av de övergripande utredningarna och lösningarna på skyfallsproblematiken.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till att Länsstyrelsen tagit fram rekommendationer för hantering av översvämning till följd av skyfall och till förslagets innehåll. Dessa rekommendationer utgör ett bra komplement till de tidigare framtagna rekommendationerna för Mälaren, Östersjöns kust samt för sjöar och vattendrag. Som anförts var staden emellertid kritisk till rekommendationerna för Mälaren och Saltsjön som var alltför långtgående och inte innehöll erforderliga möjligheter till undantag. Dessutom hade förslaget enligt staden inte beaktat ökningen av Slussen uttömningskapacitet. Det är därför bra att rekommendation gällande skyfall ger möjlighet till avsteg under vissa förutsättningar.

Det är bra att rekommendationerna förtydligar hur Länsstyrelsen kommer att bedöma detaljplaner vid sin granskning enligt plan- och bygglagen. Förvaltningen vill här framhålla att det är viktigt att Länsstyrelsen i det konkreta fallet gör en samlad bedömning av översvämningsriskerna

Genom särskilda åtgärder går det att bebygga även sådan mark som är översvämningskänslig, men kommunen måste visa tydligt i detaljplanen hur detta ska åstadkommas. Stockholm stad har tillämpat denna möjlighet till avsteg i t.ex. Slussenprojektet och planeringen av Norra Djurgårdsstaden.

Stockholms stad har en framtagen skyfallsmodell för hela staden, som utgör ett gediget underlag för bedömning av översvämningsrisker från skyfall. Det är viktigt att sådana bedömningar och utredningar görs även på områdesnivå, inte endast på detaljplanenivå. Möjliga åtgärder för att minska översvämningsrisk kan vara svåra att åstadkomma i en enskild detaljplan, t.ex. vid tillskapande av översvämningsytor, och kräver att ett större geografiskt område analyseras. Det är under sådana förhållanden viktigt att Länsstyrelsen beaktar åtgärder även utanför detaljplaneområdet så att goda helhetslösningar kan åstadkommas.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 april 2018 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 mars 2018 har i huvudsak följande lydelse.

I den nya översiktsplanen för Stockholms stad, anges som en planeringsinriktning att ny bebyggelse ska höjdsättas och utformas för att klara 100-årsregn och så att befintlig bebyggelse i lågpunkter inte utsätts för ökad risk. Utöver att det är viktigt att skydda den nya bebyggelsen ska ny bebyggelse och infrastruktur placeras och utformas med hänsyn till exempelvis viktiga avledningsstråk. Staden har tagit fram en skyfallsmodell som indikerar sannolikhet för marköversvämning vid 100-årsregn samt hur vatten avrinner på markytan vid kraftiga regn. Modellen ger stöd för att

1. Säkra ytliga avledningsstråk.
2. Säkra lokala lågpunkter.
3. Undvika att förvärpa läget för bebyggelse som redan är utsatt för risk.

Kontoret bedömer att de föreslagna rekommendationerna från länsstyrelsen är i linje med stadens planeringsinriktningar.

När det gäller förslaget till vägledning anser kontoret att den i stort ger ett bra praktiskt stöd för översiktlig planering och detaljplanering. Kontoret ställer sig dock tveksamt till om en konsekvensanalys över hur planerad bebyggelseutveckling kan påverkas av ett skyfall kan göras i den kommunövergripande översiktsplanen. Däremot kan sådana analyser göras i olika former av översiktlig planering på områdesnivå. När det gäller exemplen på planbestämmelser i detaljplan bör vägledningen kompletteras med vilket lagstöd som finns för de olika förslagen.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret är positivt till att Länsstyrelsen har tagit fram rekommendationer för hantering av översvämning från skyfall. Dock anser trafikkontoret att rekommendationen bör kompletteras med konsekvensanalys av de rekommendationer man föreslår. Det gäller såväl praktiska, ekonomiska och andra perspektiv. Utan att ha beskrivit och utrett vilka konsekvenser förslagen får riskerar rekommendationerna att bli svåra att använda som vägledning.

Varför man rekommenderar just 100-årsnivån och inte t.ex. 30, 50 eller 200-års regn eller större framgår inte mer än att man anger att det är en nivå som används av andra organisationer. Detta bör förklaras. Lämpligen kan det man föreslår också förklaras i exempel och illustrationer för att öka förståelsen av dokumentet. Möjligen kan rekommendationen också kompletteras med en del som hanterar förutsättningar för bl.a. förtätningar av befintliga miljöer och de speciella förutsättningar som råder i tätbebyggda områden och stadsmiljöer. Det är bra att avsteg från rekommendationerna är möjliga om de motiveras. Detta innebär möjlighet till flexibilitet.

Rekommendationen att bedöma risken från översvämning från ett 100-årsregn i detaljplaner och där säkerställa skyddsåtgärder är svår att förstå då det i de flesta fall torde vara svårt och kostsamt att säkerställa skyddsåtgärder från så stora regn i detaljplaner. Denna typ av analyser och skyddsåtgärder behöver bedömas och hanteras i ett större perspektiv för att få ett helhetsperspektiv. Detta tas upp i del 2 om översiktplanearbetet vilket är bra men kopplingen mellan dessa avsnitt bör förtydligas och hur det är tänkt att ske. Generellt anser kontoret att del 2 känns mer lämplig och genomarbetad utifrån den information och underlag som finns och att hela dokumentet kanske passar bättre som allmän vägledning eller ”bra att tänka på” än rekommendationer som i flera fall i stort sett är detsamma som det som beskrivs i lagstiftningen.

Kontoret är positivt till att rekommendationen omfattar framkomlighetsaspekter och samhällets funktionalitet. Dock är även i denna del utförligare underlag och analyser önskvärda för att vara till hjälp i arbetet. Sammantaget är kontoret positivt till rekommendationerna och anser att de bör förtydligas och motiveras för att bli mer användbara och ett bra stöd i arbetet.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 16 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall ser positivt på den rekommendation som länsstyrelsen tagit fram. Bolaget anser att det är bra att det tydliggörs vad planeringen har att ta hänsyn till. Att genom hela stadsbyggnadsprocessen väga in skyfallsfrågan är en förutsättning för att alls möta extrema flöden men även för att lyckas med en bra dagvattenhantering. Det kan kort nämnas att det vore bra att redan i den inledande delen omnämna att översvämningsfrågan behöver omhändertas i tidiga skeden i stadsbyggnadsprocessen. Exempelvis kan sammanfattande punkter på första sidan kompletteras med detta perspektiv. Detta beskrivs i nuläget först i del 2.

Bolaget ser även mycket positivt på det förtydligande som görs på sidan 2 i rekommendationen kring den avgränsning som finns för vad dagvattensystemet dimensioneras för respektive vad den planläggande myndigheten behöver omhänderta genom en genomtänkt fysisk planering.

Det är en strukturerad och väl genomarbetad rekommendation men Stockholm Vatten och Avfall ser att det finns en risk för svårigheter med tillämpningen då den även lämnar mycket öppet för tolkning, se nedan.

Definitionen av skyfall

Att definiera ett skyfall som ett 100-årsregn med klimatfaktor i rapporten blir något missledande. Bolaget anser att det som egentligen görs, och som därför bör uttryckas, är att ange ett 100-årsregn med klimatfaktor som den sannolikhet som planeringen minst bör anpassas efter. Med andra ord den säkerhetsnivå som valts.

Tillämpning av rekommendationen

Som VA-huvudman ser Stockholm Vatten och Avfall positivt på att planläggningen får en återkomsttid att utgå ifrån. Samma nivå att planera efter har tidigare även valts av Stockholms stad i översiktsplanen.

Det är mycket positivt att 100-årsregnet med klimatfaktor är den sannolikhet som bedömningarna ska baseras på snarare än att detta ska fungera som en strikt gräns. Stockholm Vatten och Avfall ser stora fördelar med att en konsekvensbedömning ska vägas in i syfte att finna en för platsen relevant säkerhetsnivå. Det som uttrycks är att ”ny bebyggelse planeras så att den inte tar skada eller orsakar skada vid en översvämning från minst ett 100-årsregn”. Det kvarstår dock en stor osäkerhet kring vad som är att se som en skada. Det vill säga hur stor konsekvens kan vara godtagbar. Denna fråga lämnas i rekommendationen öppen för egen bedömning. Bolaget ser en risk med att detta kan leda till mycket varierad grad av mål avseende skyddsnivå, både hos planhandläggare och på tillsynssidan. Förhoppningsvis är det dock ett övergående problem.

Motsvarande tolkningsfrihet lämnas kring behovet av en ökad säkerhetsnivå för samhällsviktig verksamhet, ”bebyggelse som bedöms som samhällsviktig verksamhet ges en högre säkerhetsnivå och planeras så att funktionen

kan upprätthållas vid en översvämning”. Vad som krävs för att funktionen ska upprätthållas kommer att bli specifikt för varje enskild verksamhet och plats och därför även svårt att på sikt bygga upp ett vedertaget förhållningssätt kring. Här läggs ett stort ansvar på plansidan att inhämta kunskap och förståelse kring enskilda verksamheter.

Avslutningsvis anser Stockholm Vatten och Avfalls att ambitionsnivån låter bra i teorin men ser samtidigt en risk med att det kommer att innebära svårigheter att möta i planarbetet. Detta mot bakgrund av det tryck på nya bostäder och därmed den önskan om förtätning som finns, inom framför allt Stockholms stad. Kunskap om vad säkerhetsnivån kommer att innebära och resultera i finns inte idag. Mot bakgrund av detta vore det önskvärt att en utvärdering görs efter förslagsvis två år. Dels av säkerhetsnivån som valts men även hur tolkningarna av konsekvensaspekten fallit ut.

Övrigt

Det har noterats att formuleringen kring återkomsttid att förhålla sig till inte är genomgående konsekvent i rekommendationen. Det står inledningsvis att ”Fortsättningsvis i denna skrift avses ett klimatanpassat 100-årsregn när begreppet skyfall används” men på flertalet platser står det enbart 100-årsregn i efterföljande text.

Det ges ett mycket stort spann för klimatfaktorn i rekommendationen (1,2-1,5). Redan med en klimatfaktor 1,25, vilken används i Stockholms stad idag, blir återkomsttiden i själva verket 200 år istället för 100 år. Vad som väljs kommer att spela en betydande roll. Det kan även diskuteras vilken återkomsttid som är relevant att planera för.