

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande

Stockholm 2015-06-18

# Kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat

## Inledning

Svensk Försäkring anser att SMHI har lyckats ta fram ett viktigt underlag för det fortsatta klimatanpassningsarbetet. Vi kan dessvärre konstatera att många av de förslag som togs upp i Klimat- och sårbarhetsutredningen alltför små kvarstår att åtgärda. SMHI lyckas väl beskriva detta. Vi menar att det har sin orsak i alltför små resurssatsningar på klimatanpassningsarbete från såväl regeringen som kommuner. Ska vi lyckas bygga ett resilient samhälle för alla Sveriges medborgare måste tydligare regelverk, finansiering och ansvar klargöras.

Vi vill här särskilt framhålla behovet av att anpassning måste omfatta befintlig bebyggelse och ta sikte på dess livslängd; något som inte sker i Plan- och bygglagen (PBL). Alla svenska medborgare bör tillförsäkras ett likvärdigt skydd för konsekvenserna av klimatförändringarna. Mot den bakgrunden måste kommunernas ansvar förtydligas och nationella regler införas till exempel avseende att samhället bör konstrueras för att motstå ett s k 100-årsregn och avseende lägsta golvnivå i förhållande till högsta yta i vattendrag som översvämmas.

Att arbeta med klimatanpassning är också att arbeta med hållbar utveckling. Från försäkringsbranschen ser vi hur klimatrelaterade skador leder till onödig belastning på miljön och bidrar till påspädning av växthuseffekten. Det senare har vi även dokumenterat i rapporten *CO2-utsläpp i samband med hantering av vatten- och brandskador i de nordiska länderna* (2009). Det är mot den bakgrunden vi ser med viss förvåning på regeringens låga ambitionsnivå avseende klimatanpassning.

Svensk Försäkring delar de allra flesta av SMHIs slutsatser och förslag, men på några punkter har vi avvikande syn och därutöver vill vi göra vissa förtydliganden.

## Förslag för att klimatanpassa Sverige

3:1

Det finns förväntningar från EU-Kommissionen att medlemsstaterna utvecklar nationella klimatanpassningsstrategier. Det är något förvånansvärt att Sverige inte har gjort detta. Vi menar att en sådan strategi snarast bör tas fram av regeringen. Detta bör självfallet även inkludera ett ökat engagemang i EU-arbetet på anpassningsområdet.

3:3

Den under lång tid bristande satsningen från regeringens håll på klimatanpassning har sannolikt sin grund i att ansvaret för olika åtgärder ligger uppdelat på många olika departement. Mot den bakgrunden anser vi att ett departement bör utses för att ha ett huvudansvar för klimatanpassningsfrågor och för att koordinera dessa frågor inom regeringskansliet.

3:2, 3:7

Vi finner det vidare lämpligt att SMHI få ett ansvar för att samordna det övergripande klimatanpassningsarbetet inom Sverige. SMHI besitter till stor del kunskap om vilka effekter klimatförändringarna kommer att innebära. Vi bedömer också att SMHI har förmågan att se objektivt på behovet av anpassning, då myndigheten inte själv bedriver någon verksamhet som direkt måste anpassas. Vi ställer oss också bakom förslaget att bilda ett Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning.

MSB bör i stället ha det övergripande ansvaret för att begränsa omfattningen av händelser när de väl har inträffat. Härifrån kan resurser av olika slag avropas av drabbade kommuner. MSB bör även – på begäran – ha kompetens att kunna leda och ta över ansvar från den kommunala räddningstjänsten när händelsens omfattning påkallar detta.

3:4

Vid ett eventuellt tillsättande av en expertkommitté av regeringen för att säkerställa klimatanpassningspolitiken bör försäkringsbranschen ingå som part utifrån den kunskap och betydelse som försäkringar har vid klimatrelaterade skador.

3:5-6

Generellt bör övriga berörda sektors – och expertmyndigheter få ett tydligare uppdrag att arbeta med klimatanpassning.

3:10

Svensk Försäkring anser vidare att det behöver tillsättas en klimatanpassningsutredning som ser över regelverk vad gäller ansvar och finansiering av anpassningsåtgärder. En sådan klimatanpassningsutredning bör genomföras före det att en särskild utredare får i uppdrag att se över hur annan lagstiftning och regelverk bör anpassas och harmoniseras till klimatanpassningsarbetet.

Regelverken är allt annat än klara i dag. Exempelvis finns det inga nationella riktlinjer avseende;

- vilken nederbörd ett samhälle ska tåla. Vi menar här att ett s k 100-årsregn bör vara dimensionerande för infrastrukturåtgärder på motsvarande sätt som i Köpenhamn.
- vilken lägsta nivå ett golv kan läggas på i förhållande till högsta beräknade vattennivå,
- att hänsyn i PBL vid nyproduktion bör tas till fastigheters och infrastrukturens hela livslängd,
- att kartläggning sker av klimathoten även mot befintlig bebyggelse,

Vidare bör övervägas hur finansieringslösningar ger incitament till att kommuner och myndigheter vidtar löpande underhåll och förebyggande åtgärder.

3:11, 7:5

Länsstyrelserna har gjort ett förtjänstfullt arbete i sina analyser av klimatförändringarnas effekter, men saknar det operativa ansvaret för att vidta eller ställa krav på behövliga åtgärder. Således är deras roll helt beroende av de enskilda kommunernas vilja att delta i klimatanpassningsarbetet. Detta bör dock inte förhindra att Länsstyrelserna ges en viktig roll att tillhandahålla kompetens till kommuner om hur de bör genomföra sitt klimatanpassningsarbete. Lämpligen ges Länsstyrelserna även i uppdrag att samordna det regionala arbetet och underlätta länsöverskridande arbete.

3:12, 7:6

Krav bör ställas i lag på att varje kommun tar fram klimatanpassningsplaner där det framgår vilka fastigheter som ligger i farozonen för skadehändelser till följd av klimatförändringarna och vilka områden som förfaller vara säkra och således kan bebyggas. PBL saknar i dag perspektiv på befintlig bebyggelse och över bebyggelse i ett längre perspektiv. Utifrån denna kunskap bör sedan kommunen utveckla en plan för hur beräknade skadehändelser kan förebyggas över tid. Är det akut behöver det ske snarast, men i de allra flesta fallen kan åtgärderna genomföras i samband med sedvanligt underhåll och utbyte av infrastruktur. Det är dock viktigt att kommunen skaffar sig en kunskap om hotbilder.

Med detta som bakgrund kommer således mycket av anpassningsarbetet att ske inom ramen för ordinarie verksamhet inom kommunen. Att anslå statliga medel till ordinarie verksamhet kan förefalla tveksamt; inte minst utifrån incitamentsskäl. Dessutom ser hotbilden och kostnaderna mycket olika ut mellan kommunerna utifrån storlek och belägenhet. Vissa kommuner har dessutom redan satsat stora egna resurser på klimatanpassningsåtgärder. En generell finansiering skulle enligt vår syn slå orättvist mot de kommuner som redan bedrivit ett omfattande anpassningsarbete med egna resurser. En statlig finansiering riskerar att minska kommunernas incitament till att själva bidra till kostnaderna, vilket kan leda till att klimatanpassningsåtgärder i samband med löpande underhåll och förebyggande åtgärder får lägre prioritet.

Om en kommun är särskilt utsatt för en specifik hotbild som skulle få mycket omfattande konsekvenser av regionalt eller nationellt intresse menar vi dock att statlig finansiering är påkallad. Men detta bör först klarläggas inom ramen för en klimatanpassningsplan innan bidrag kan lämnas.

3:13 ff

Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI föreslås få en rad olika uppdrag vad gäller forskning, databaser, verktyg m m. Svensk Försäkring finner det naturligt att dessa uppgifter ligger på detta kunskapscentrum. Vi menar dock att vad gäller stöd till enskilda kommuner i klimatanpassningsarbetet, så bör snarare Länsstyrelserna få denna roll.

Svensk Försäkring ansluter sig gärna till medverkan i arbetet vid Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning.

### **Klarläggande av hur finansiering fördelas**

Försäkringar har en viktig roll vid klimatrelaterade skador. De svenska försäkringsbolagen erbjuder i dag ett så gott som heltäckande skydd för klimatrelaterade skador för såväl enskilda som för företag i de ordinarie försäkringsprodukterna. I princip alla fastighetsägare har i dag en försäkring för sin fastighet där klimatrelaterade skador ingår. Detta omfattande försäkringsskydd är unikt och bör vara något att slå vakt om. I andra länder finns många gånger betydande begränsningar i detta försäkringsskydd.

De hotbilder som föreligger mot att kunna bibehålla det goda försäkringsskyddet ligger framför allt i att försäkringskriteriet "plötslig och oförutsedd skada" inte längre kan uppfyllas, dvs att det är mycket sannolikt att en viss skada kommer att inträffa. En annan risk är att skadorna blir så omfattande och dyra att de påverkar balansen i försäkringsprodukten och att skyddet därför kan komma att separeras ut ur grundskyddet.

Vad gäller finansiering kan försäkringsbolagen även inta andra roller än vad de har i dag. I dag försäkras sällan infrastrukturanläggningar. Det råder helt enkelt ingen efterfrågan av sådana försäkringar från berörda kommuner eller myndigheter. Mot den bakgrunden erbjuder försäkringsbolagen i allmänhet inte försäkringar för infrastrukturanläggningar.

Vidare har försäkringsbolagen behov av att placera en del av sina tillgångar i långsiktiga placeringar. Det rör sig många gånger om liv- och pensionsförsäkringar som förväntas falla ut först efter många år. Det råder vad vi erfar en brist i den typen av långsiktiga placeringar. Härvid skulle t ex kommuner genom att utställa obligationer kunna tillförsäkra sig kapital för nödvändiga investeringar inom kommunen, såvida det sker utifrån affärsmässiga grunder.

3:22

Mot denna bakgrund välkomnar vi såväl Miljömålsberedningens som SMHIs förslag om att utreda bland annat "om samhällets försäkringsskydd i sin nuvarande utformning är tillräckligt för att klara skadekostnader som kan följa av ett förändrat klimat och i vilken utsträckning det stimulerar klimatanpassning". I detta sammanhang bör nämnas att vår ambition inom den svenska försäkringsbranschen är att kunna bibehålla dagens goda försäkringsskydd. Emellertid bedömer vi att detta kräver att anpassningsåtgärder vidtas i högre grad än vad som skett hitintills.

3:23

Vi tillstyrker förslaget om att anslaget för skydd mot naturolyckor behålls samt utökas. I detta sammanhang vill vi även föreslå att anslaget kan användas till kostnader för att ersätta fastigheter som måste evakueras till följd av en överhängande hotbild. Försäkring faller ut först när en olycka har inträffat. Om det endast föreligger en stor fara, exempelvis på grund av att en fastighet står på skvicklera eller riskerar att översvämmas varje år, så bör medel hur anslaget kunna användas för att ersätta den fastighetsägare som måste evakuera fastigheten på grund av myndighetsbeslut.

### **Nationellt arbete med klimatanpassningsåtgärder**

#### *Preskription*

Preskriptionstiden för kommunernas ansvar enligt PBL bör förlängas. Vi menar att detta framför allt är en preventiv åtgärd för att förmå kommunerna att fatta beslut efter risk och inte efter var det är attraktivt att bo. Mot den bakgrunden menar vi att preskriptionstiden för kommunernas ansvar för felaktiga beslut i detta avseende bör förlängas till trettio år. Klimatförändringarna är långsiktiga och den enskilde måste kunna förvänta sig att kommunen fattar välavvägda beslut avseende de eventuella risker som föreligger med att bygga på viss mark.

#### *Samlad reglering av dagvatten och klimatanpassning*

På kort sikt är omfattande skyfall det största hotet utifrån klimaförändringsperspektiv. Dessa kan inträffa var som helst i landet och med stor kraft. Särskilt stadsbebyggd mark med många hårdgjorda ytor är känsliga för dessa skyfall.

För att åskådliggöra detta kan skyfallen över Köpenhamn nämnas. År 2011 inträffade ett så kallat tusenårsregn där försäkringsbolagens skadekostnader uppgick till ca 8 miljarder svenska kronor. Därutöver uppstod skador på oförsäkrade fastigheter och på infrastruktur vars kostnader sannolikt även hamnar på åtskilliga miljarder kronor. Förutom detta stora skyfall har Köpenhamn drabbats av fyrahundraårsregn både 2010 och 2014. Dessa skyfall har utlöst ett omfattande samarbete mellan staten, kommuner och enskilda fastighetsägare i syfte att minska skaderisken vid framtida skyfall.

Det är viktigt att skapa "blå/grön" bebyggelse där omfattande skyfall eller långvariga regn kan omhändertaras eller fördröjas. Detta kräver att alla parter samarbetar. Ett problem i detta sammanhang är det ofta bristfälliga samarbetet mellan kommunernas gatu- och markavdelningar å ena sidan och kommunernas VA-ansvariga å andra sidan. På egen mark har även den enskilde fastighetsägaren ett ansvar för att medverka till att minska riskerna. Frågan är hur vi kan få dessa parter att samverka?

#### *Kommunernas arbete*

Det huvudsakliga praktiska klimatanpassningsarbetet måste ske lokalt. Mot den bakgrunden är det viktigt att varje kommun tar ansvar för sina invånare och företag. I syfte att klarlägga kommunernas klimatanpassningsarbete har Svensk Försäkring i samarbete med IVL Svensk Miljöinstitutet genomfört en kartläggning

av hur långt Sveriges kommuner kommit i klimatanpassningsarbetet, vilket framgår i SMHIs rapport på bland annat sid 87. Rapporten är nu klar och bifogas detta remissvar (se Bilaga).

I rapporten framgår att de flesta kommuner har gjort någon form av anpassningsarbete och att kommunerna inser att de kommer stå inför nya utmaningar med kommande klimatförändringar. Det är dock få kommuner som antagit ett systematiskt arbetssätt. De flesta kommuner har endast gjort enstaka punktinsatser.

Ett tjugotal kommuner har kommit långt i sitt klimatanpassningsarbete, men i flertalet kommuner saknas politisk och administrativ förankring av arbetet. Från försäkringsbranschens sida är vi bekymrade över vad rapporten visar och att så få kommuner har ett strategiskt angreppssätt för hur de ska arbeta med att förebygga klimatförändringarnas effekter.

7:13

SMHI föreslås få i uppdrag att följa upp risker och konsekvenser av klimatförändringar i tredje land. Vi tillstyrker detta mot bakgrund av att svenska försäkringsbolag många gånger försäkrar svenska företag med verksamhet i andra länder. Genom en ökad kunskap om risker i tredje land kan såväl svenska företag som försäkringsbolag anpassa sin verksamhet utefter de hotbilder som föreligger.

#### 8 Översvämningar


Översvämningar är enligt försäkringsbranschen på kort sikt det största hotet från klimatförändringarna. Särskilt skyfall kan orsaka många och omfattande skador. Mot den bakgrunden menar vi att nationella regler bör fastställas för hur mycket regn samhället ska tåla. I Danmark har nivån 100-årsregn fastställts som dimensionerande. Även Sverige bör anta den nivån eller ett motsvarande mått uttryckt i millimeter per tidsenhet. Det senare skulle öka förståelsen för vilka mängder det rör sig om hos gemene man och politiker.

Generellt vill vi framhålla att SMHI bör ges resurser till forskning på området kring skyfall och hydrologi i enlighet med vad som föreslås i rapporten.

I detta sammanhang vill vi framföra att forskning överlag är en framgångsfaktor för att bygga resiliens i Sverige gentemot klimatförändringarnas effekter. Måhända bör respektive myndighet som är involverade tar fram någon form av prioriteringslista över vad som är mest angeläget att komma vidare med.

Viktigt i detta sammanhang är att de resultat som av offentliga medel tas fram även måste tillhandahållas kostnadsfritt.

Svensk Försäkring



Mats Galvenius



Staffan Moberg