

Regeringskansliet

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över "Remiss av betänkandet Bättre förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51)"

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens verksamhetsområden; bland annat fysisk planering, byggande och boende. Hänvisning till avsnitt avser betänkandets avsnitt.

Betänkandets förslag:

- Boverket avstyrker med synpunkter förslaget till lag om medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder (avsnitt 1.1).
- Boverket avstyrker med synpunkter förslaget till lag om ändring i miljöbalken (avsnitt 1.2).
- Boverket tillstyrker förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144) (avsnitt 1.4).
- Boverket tillstyrker förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (avsnitt 1.6).
- Boverket tillstyrker delvis med synpunkter förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vad avser 3 kap. 5 § (avsnitt 1.7).
- Boverket avstyrker med synpunkter i övrigt förslag till lag om ändring i PBL (avsnitt 1.7).
- Boverket tillstyrker förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (avsnitt 1.9).
- Boverket tillstyrker med synpunkter förslaget om uppdrag till Boverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (avsnitt 9.2.3).

- Boverket tillstyrker förslaget att en kommitté bör få i uppdrag att klarlägga förutsättningarna för att anlägga kustskydd och föreslå var staten bör lämna bidrag till genomförandet (avsnitt 9.2.3).
- Boverket tillstyrker med synpunkter förslaget om uppdrag till riksintressemyndigheter enligt 3 kap. miljöbalken (avsnitt 9.2.6).

Övrigt

- Boverket instämmer i bedömningen att det inte är motiverat att införa ett författningsreglerat kommunalt samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder (avsnitt 7.6).
- Boverket instämmer i bedömningen att staten bör ta ett större ansvar för att hantera risken för översvämning från havet (avsnitt 9.2.1).
- Boverket instämmer i bedömningen att det i närtid bör klarläggas var översvämningsskydd mot havet bör anläggas med utgångspunkt från nationella intressen (avsnitt 9.2.2)
- Boverket har synpunkter på bedömningen att det statliga åtagandet för skydd mot översvämningssrisker från havet bör beslutas av riksdagen (avsnitt 9.2.4).

Boverkets synpunkter

Avsnittsnumreringen följer betänkandets numrering.

Betänkandets förslag:

1.1 Förslag till lag om medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

Det finns fördelar med en differentierad kostnadsfördelning mellan fastighetsägare där avgiften är proportionerlig mot rådande riskförhållanden. Att fastighetsägare får stå för en andel av åtgärdskostnaderna innebär att incitament skapas för att agera med en större medvetenhet om klimatrisker.

Ett grundläggande problem ligger dock i att kommunen ska bedöma fastighetsägarens ”nytta” av skyddsåtgärder. Att objektivt bedöma fastighetsägares nytta av skydd är svårt på grund av riskvärderingens individuella karaktär. I verkligheten är riskvärdering subjektiv och beror på faktorer som hur fastigheten används, försäkringsskydd och ekonomisk situation. Det behöver därför utvecklas hur bedömningen ska gå till i praktiken.

Även när det gäller beräkning av sådana underhållskostnader som kan finansieras av avgiften behöver det utvecklas närmare hur sådana ska beräknas (jfr 8 § i författningsförslaget), exempelvis avseende hur lång tid det planerade underhållet får avse. Det finns en risk att förslaget tillämpas mycket olika av olika kommuner och det kan därför diskuteras om underhållskostnader bör utgå.

Beskrivningen av konsekvenser är kortfattad och hade behövt utvecklas. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av utredningens förslag. Boverket bedömer dock att förslaget kommer att skapa administrativa kostnader för komplexa riskbedömningar, rättsprocesser och domstolsförfaranden.

Boverket föreslår även att frågan om finansieringsmodeller utreds vidare. Sammantaget anser Boverket att lagförslaget inte kan läggas till grund för en ny lag.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Boverket noterar att lagen ändrats sedan utredningens förslag lämnats och att förslaget nu avser 7 kap. 18 e § miljöbalken. Det framgår inte tydligt av utredningens motiv att klimatanpassningsåtgärder inte skulle omfattas av befintliga dispensmöjligheter, främst 7 kap. 18 e § 3 och 5 enligt nuvarande numrering. Klimatanpassningsåtgärder kan oftast inte vidtas på alternativa lokaliseringar utanför strandskyddat område och att vidta sådana torde normalt kunna beskrivas som ett angeläget allmänt intresse.

Lämpligheten av en utveckling där vissa åtgärder särregleras i bestämmelsen kan också ifrågasättas, eftersom det kan skapa oklarhet om vilka åtgärder som omfattas av övriga punkter i bestämmelsen.

Boverket noterar också att motivet på s. 168 anger att dispensmöjligheten inte är avsedd att kunna tillämpas för anläggningar eller åtgärder som är avsedda att skydda tillkommande bebyggelse. Det är dock svårt att se att denna begränsning framgår av författningsförslaget.

1.7 Förslag till ändring i PBL avseende 3 kap. 5 §

3 kap. 5 § första stycket första delen i punkt 4 PBL

Boverket vill uppmärksamma på att de uppräknade risktyperna i 3 kap. 5 § första stycket 4 begränsar innehållskravet. Det kan finnas andra allvarliga klimatrelaterade risker som också behöver hanteras i den fysiska planeringen, exempelvis bebyggelseområden som ofta drabbas av höga temperaturer. Här borde lagstiftningen ha en formulering som inbegriper även andra klimatrelaterade risker utöver de uppräknade.

3 kap. 5 § första stycket sista delen i punkt 4 PBL

Boverket anser att för att nå syftet med redovisningskravet behövs även utvecklad vägledning på området. Boverket anser också att det finns behov att följa upp vilken effekt lagändringen får.

3 kap. 5 § 6 PBL

Boverket anser att det inte behöver lagstiftas om samordning mellan kommunens olika verksamhetsområden, utan att detta hellre bör stödjas genom vägledning.

1.7 Förslag till ändring i PBL avseende 4 kap. 6 §

Klimatanpassningsanläggningar föreslås läggas till som markreservat. Utredningen beskriver inte tydligt vilka anläggningar som ska möjliggöras och i vilka situationer markreservat hade varit ett lämpligt verktyg jämfört med andra sätt, så som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Det gör det svårare att förstå hur det ska tillämpas. Det är även otydligt vad som avses med "klimatanpassningsåtgärder för allmänna ändamål" enligt förslaget. Krävs det att det handlar om exempelvis skydd av skola, vägar eller sjukhus, eller kan även en mindre grupp villor omfattas? Måste det som ska skyddas vara av allmänt intresse, eller kan det avse enskilda fastigheter?

I motivet tas exempel på situationer där de föreslagna markreservaten skulle kunna användas, som att reservera mark för framtida markbehov vid påbyggnad av ett planerat klimatskydd. Boverket anser dock att exemplet är svårt att förstå eftersom behovet av mark i en detaljplan behöver bedömas även utifrån ett framtida behov av kompletteringar. Sådan mark bör då planeras på samma sätt som klimatskyddet i sig. Av motiven framgår dessutom att förslaget inte är lämpligt att tillämpas på mark avsedd för en- och tvåbostadshus, vilket ytterligare begränsar användningsområdet (s. 200).

Samtidigt anges i konsekvenserna att "användningen av markreservat för att markera framtida behov av tillgång till mark belägen inom småhusfastigheter kan antas minska i takt med att utrymmet för att uppföra byggnader på sådana fastigheter i strid med detaljplan ökar (s. 337). Det är därmed oklart när bestämmelsen egentligen är avsedd att tillämpas. Författningstexten begränsar inte var reservatet kan användas. Det kan också tilläggas att de lovbefriade åtgärder som föreslås i prop. 2024/25:169, Ett nytt regelverk för bygglov, får vidtas även på mark som är avsedd för annan bebyggelse än en- och tvåbostadshus, vilket kan innebära att markreservat i framtiden blir ett än mindre användbart verktyg.

Boverket anser utifrån detta att genomförandet av den föreslagna typen av markreservat inte är tillräckligt belyst i utredningen. Det gör det svårt att förutse vilka anläggningar det skulle kunna handla om och därmed vilka rättigheter som skulle kunna bildas samt vilken eller vilka fastigheter som en rättighet skulle kunna bildas för. De ursprungliga typerna av markreservat har tydliga kopplingar till annan lagstiftning, exempelvis fastighetsbildningslagen eller ledningsrättslagen, vilket möjliggör ett smidigt genomförande. För de nu föreslagna markreservaten är genomförandemöjligheterna svårare att förutse, särskilt eftersom de ofta syftar till att genomföras efter att planens genomförandetid gått ut.

Boverket anser att det sannolikt är få fall där markreservat skulle vara det mest lämpliga verktyget, och det finns en risk att markreservat används i stället för att kommunen tar ansvar genom att avsätta ytor på allmän plats. Boverket ser dessutom en risk att det föreslagna markreservatet kan ge sken av att lämpligheten är säkerställd i detaljplanen, trots att genomförandemekanismerna är

bristfälliga. Detta skulle kunna leda till ökad risk för olämplig bebyggelse i stället för att stärka kommunernas planeringsmöjligheter.

1.7 Förslag till ändring i PBL avseende 4 kap. 14 § 1

Som utredningen påpekar överlappar förslaget med den befintliga 4 kap. 14 § 4 PBL, enligt vilken kommunen har möjlighet att villkora att skydds- eller säkerhetsåtgärder vidtas på tomten. Så som den föreslagna 4 kap. 14 § 1 PBL är formulerad är den inte begränsad till gemensamma eller allmänna ändamål, utan får tillämpas också på tomter, vilket gör att det kan ifrågasättas om inte 4 kap. 14 § 4 helt sätts ur spel. Utredningen belyser inte detta. Visserligen avser första punkten ”anläggningar” medan den fjärde avser ”åtgärder”, men det framgår inte klart om detta innebär någon praktisk skillnad när det gäller skydd och säkerhet.

Det framgår heller inte tydligt hur åtgärder enligt förslaget ska genomföras. Övriga anläggningar enligt 4 kap. 14 § 1 har tydliga genomförandemöjligheter och även problematiska situationer kan ofta lösas i ett genomförandebeslut, till exempel en lantmäteriförrättning. Eftersom anläggningar enligt det föreslagna tillägget inte har någon begränsning i omfattning eller lokalisering hade dock särskilt behövt utvecklas hur genomförandet ska gå till, exempelvis om åtgärden har ett omfattande behov av underhåll eller avses placeras utanför planområdet.

Utredningen anger också att förslaget inte förväntas få någon bred tillämpning eller få långtgående konsekvenser. Boverket menar att det saknas stöd för slutsatsen och att förslaget löper risk att tillämpas generellt, som alternativ till säkerställande på allmän plats med kommunalt huvudmannaskap.

Sammanfattningsvis anser Boverket att de föreslagna förändringarna saknar tillräcklig analys av rättsliga och praktiska konsekvenser, och att det redan finns ändamålsenliga verktyg i gällande lagstiftning för att säkerställa skydds- och säkerhetsåtgärder i samband med planläggning och lovprövning.

1.7 Förslag till ny paragraf i PBL avseende 4 kap. 40 a §

I Sverige finns omkring 100 000 gällande detalplaner. När planer ändras eller upphävs till en viss del kommer kommunerna behöva göra bedömningar och införa följdreglering för att se till att detaljplanen som helhet blir lämplig även efter en ändring. Det hade behövt utvecklas närmare hur kommunerna förväntas arbeta med ändringar enligt förslaget eftersom förslaget innebär en hög arbetsbelastning för kommunerna.

Vidare innebär utredningens förslag svåra bedömningsfrågor i praktiken. Kravet på ändring eller upphävande är inte avgränsat till tomter eller fastigheter, vilket kan innebära att kommunen blir skyldig att upphäva planer där endast en del av fastigheten har bebyggt enligt planen, eller att begränsa byggrätten på tomter som bara delvis är bebyggda. Det handlar alltså inte enbart om obebyggda lucktomter, utan om att bedöma varje enskild tomt inom samtliga detalplaner i riskområden. Detta kan bli en omfattande och resurskrävande

uppgift. Det framgår enligt Boverket inte klart att nyttorna överväger arbetsinsatsen i detta fall.

Boverket anser att utredningen ger en felaktig bild av rättsläget i sin sammanfattning, där det anges att obebyggda fastigheter inom detaljplanelagt område ”framstår” som byggklara och kan omsättas och pantsättas på marknaden ”som om de fick bebyggas”. Enligt PBL finns det inte någon möjlighet att neka bygglov inom detaljplanelagt område med hänvisning till klimatrelaterade risker av det slag som avses i förslaget (jfr 9 kap. 30 § 4 PBL). Sådana risker anses prövade genom detaljplanen. Problemet är snarare att bebyggelsen kan komma att skadas, till exempel vid översvämningar, eftersom kommunen inte kan neka bygglov på grund av sådana risker när planerna gäller.

Slutligen vill Boverket uppmärksamma att utredningen på s. 205 hänvisar till att banker inte vill finansiera nyproduktion inom detaljplanelagt område med hänvisning till översvämningens risk. Boverket ifrågasätter detta påstående, då källhänvisning saknas och mer information hade behövts för att styrka detta.

1.7 Förslag till ny paragraf i PBL avseende 12 kap. 3 a §

Författningsförslaget är inte formulerat på ett sätt som tydligt avser specifik och platsanknuten information, utan kan snarare tolkas betydligt mer generellt. Det kan skapa oklarheter i tillämpningen.

Boverket vill även påpeka att information om risker redan idag omfattas av regler om allmän handling samt av kommunernas rådgivningsansvar. Med tanke på detta är det svårt att se vad förslaget skulle tillföra. Det är heller inte lämpligt att vissa särintressen lyfts fram i detta ansvar eftersom det kan uppfattas som en prioritering gentemot kommunens ansvar för annan information som inte omfattas av förslaget.

1.7 Förslag till ändring i PBL avseende 14 kap. 18 §

Eftersom förslaget till tillägg i 4 kap. 6 § avstyrks, avstyrker Boverket även förslaget till tillägg i 14 kap. 18 §, som handlar om inlösen av mark för sådana anläggningar som avses i 4 kap. 6 §.

9.2.3 Att tydliggöra statens roll och prioriteringar i utbyggnaden av kustskydd – en beredningsprocess i två steg

Boverket anser att det föreslagna uppdraget, så som det är formulerat i bilaga 3 behöver utvecklas.

Boverket instämmer i bedömningen att uppdraget kan genomföras på 18 månader. Vidare ser Boverket att uppdraget att bedöma sannolikhet och konsekvenser av en översvämning knyter an till det arbete som pågår på Boverket med att ta fram allmänna råd om översvämningens risk i planläggning. Det är därför lämpligt att riskbedömningen tas fram i samverkan mellan MSB och Boverket.

Boverket anser att uppdraget kräver stöd från de myndigheter som nämns i bilaga 3 och att dessa myndigheter behöver få bidrag för att stötta genomförandet

av uppdraget. Boverket anser att uppdraget behöver finansieras över två år. Vidare bedömer Boverket att myndigheten behöver 10 miljoner kronor för att genomföra myndighetens del i uppdraget. Boverket uppfattar den prioritering som ska göras i uppdraget som ett exempel på nationell planering. Sverige saknar i dag ett samordnat nationellt planeringssystem. Uppdraget visar på det ökande behovet inom det svenska planeringssystemet att utveckla nationell planering.

Boverket vill vidare betona att den prioritering som ska göras ihop med MSB behöver förvaltas. Ny kunskap om hur havet förväntas stiga tillkommer kontinuerligt. Samhällets förmåga att anpassa sig till havsnivåhöjningen utvecklas hela tiden exempelvis med hjälp av ny teknik. Bedömningar av vad som kan flyttas på sikt och vad som behöver skyddas behöver därför uppdateras kontinuerligt.

9.2.6 Stigande havsnivåer påverkar befintliga riksintressen

När det gäller att identifiera vilka områden som är ett behov av ett kustskydd, och värdera hur olika intressen påverkas av ett kustskydd, har de olika riksintressemyndigheterna en självklar roll att spela. Som uppdraget är formulerat i bilaga 3 är det dock inte självklart att det är det mest effektiva arbetssättet.

Övrigt

9.2.4 Riksdagen bör besluta om statens åtagande

Till avsnitt 9.2.4 finns ett författningsförslag i bilaga 2. Boverket uppfattar inte förslaget vara en del av föreslagna författningsändringar. Boverket väljer att endast lämna synpunkter på bedömningen i avsnitt 9.2.4.

Det kan finnas en fördel i att vissa områden som behövs för anläggandet av statliga kustskydd kan pekas ut som riksintressen. Väljs den föreslagna modellen är det naturligt att utpekandet sker i 4 kap. miljöbalken.

Begreppet ”försvåra” i författningsförslaget är ett relativt vitt begrepp som kan täcka en stor mängd förhållandevis harmlösa åtgärder. Väljer man att införa en sådan bestämmelse bör man i analogi med formuleringen i 3 kap. miljöbalken använda begreppet ”påtagligt försvåra”. Det är inte lämpligt att, som utredningen föreslår, att i bestämmelse ange fastighetsbeteckning för att avgränsa området.

Utredningen tycks förutsätta att ett utpekande i 4 kap. miljöbalken av områden av riksintresse för klimatanpassningsåtgärder automatiskt skulle skapa en möjlighet att göra en avvägning mellan dessa och andra riksintressen enligt såväl 3 som 4 kap. miljöbalken.

De avvägningssmöjligheter som finns mellan olika riksintressen regleras i 3 kap. 10 § miljöbalken och avser endast riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. När det gäller riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken regleras det direkt i lagtexten i vilken mån olika exploateringsföretag kan tillåtas.

Anges det områden av riksintresse för klimatanpassningsåtgärder, så innebär det endast att det inte får vidtas åtgärder som (påtagligt) försvårar tillkomsten av sådana åtgärder. Det skapar ingen rätt att skada andra riksintressen – om det inte regleras i lagen.

Tillskapas en möjlighet att peka ut områden av riksintresse för klimatanpassningsåtgärder så behöver det regleras under vilka förutsättningar de kan tillåtas skada andra riksintressen.

Klimatanpassningsåtgärder kan ofta komma i konflikt med olika riksintressen, inte minst riksintressen för naturvård. Men även en åtgärd som utförs för att värna ett kulturarv skulle kunna vara otillåten eftersom den ur en annan aspekt medför en påtaglig skada på ett riksintresse för kulturmiljön. En modell där regeringen beslutar om riksintressen efter förslag från riksdagen, kan antas omfatta endast ett mycket begränsat antal områden. Det kan också finnas ett behov av att skydda andras starka allmänna intressen även om de inte är av riksintresse, till exempel tätorter eller infrastruktur av regional betydelse. Även under sådana förhållande finnas det ett behov av att i vissa situationer kunna skada ett riksintresse. Också detta skulle behöva regleras i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel.

Hur en reglering av klimatanpassningsåtgärder i tredje och fjärde kapitlet miljöbalken bör utformas i detalj behöver bli föremål för ytterligare överväganden.

I detta ärende har stf. generaldirektör Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit expert riskhantering Sanna Dufbäck Fornander. I den slutliga handläggningen har också stf. rättschef Anette Martinsson, expert Cecilia Näslund, expert miljö och klimat Magnus Lund, jurist Karl Evald, lantmätare Karolina Andersson, jurist Lars Lennwall, planarkitekt Klara Falk, expert Otto Ryding, bebyggelseantikvarie Anette Johansson, planarkitekt Anna Ekman, expert Peter Brander och nationalekonom Christer Löfgren deltagit.

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Sanna Dufbäck Fornander
expert riskhantering

Kopia till:
kn.kl@regeringskansliet.se
helen.ekstam@regeringskansliet.se