



Klimat- och näringslivsdepartementet

Remiss om bättre förutsättningar för klimatanpassning, SOU 2025:51

KN2025/01049

Sammanfattning

Länssstyrelsen i Kalmar län och Vattenmyndigheten för Södra Östersjön har tagit emot betänkandet Bättre förutsättningar för klimatanpassning. Betänkandet lämnar förslag till förändringar i befintlig lagstiftning för att skapa bättre förutsättningar för att genomföra klimatanpassningsåtgärder. Utredningen föreslår ett ökat statligt ansvar för skydd mot översvämningar från havet och lämnar förslag på en ny lag som gör det möjligt för en kommun att ta ut en avgift av fastighetsägare vars fastigheter skyddas av en klimatanpassningsåtgärd.

Vi instämmer med betänkandets förslag i stort, men vill lämna att antal generella synpunkter, samt några önskemål om förtydliganden i förslag till ny och uppdaterad lagstiftning.

- Vi är positiva till ett ökat statligt ansvar för skydd mot översvämningar från havet, men anser att Statens kustskyddsåtgärder inte bör begränsas till fasta konstruktioner som vallar eller murar.
- Det är en brist att betänkandet inte inkluderat effekter av erosion. Som en följd av stigande havsnivåer kommer erosionen längs kuststräckor med mjuka sediment att öka. De förslag och bedömningar som lyfts i betänkandet bör därför tydligare identifiera denna risk och dess konsekvenser för Sverige.

- Vi är positiva till att kommuner ska kunna ta ut en avgift av fastighetsägare som får nytta av en klimatanpassningsåtgärd. Vi vill dock understryka vikten av att klimatanpassningsåtgärd bör formuleras så att den kan bestå av flera etapper och delåtgärder. Detta för att även möjliggöra finansiering av underhåll av åtgärden, inte enbart anläggandet.

Förslag som klimatanpassar dagens lagstiftning

Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet (8.1)

Vi ställer oss tveksamma till ett generellt särskilt skäl för dispens från strandskyddet när det gäller klimatanpassningsåtgärder. Klimatanpassningsåtgärder kan ha både positiv och negativ påverkan på de kvalitetsfaktorer som ingår i bedömningen god ekologisk och kemisk status för ytvatten. Strandskyddsreglerna har en positiv inverkan på efterlevnaden av miljökvalitetsnormerna för vatten, varför en generell dispens riskerar att medföra en negativ påverkan på efterlevnaden av dessa. En påverkan och skäl för undantag bör därför prövas i varje enskilt fall.

Tillfälligt marktillträde bör kunna beslutas för att skydda eller återställa väg och järnväg (8.2)

Vi är positiva till förslaget, men ser att utredningen brister i att ta hänsyn till Miljöbalkens försämringsförbud av vattenstatus. Visserligen rör förslaget att *tillfälligt* ta annan mark i användning, men även tillfälliga ingrepp kan ha negativ påverkan på vattenmiljön. Tillfälliga arbeten kan tillåtas trots försämringsförbudet, givet att mark och vattenmiljöer återställs, men det är viktigt att återställandet skrivs in i det tillfälliga tillståndet.

Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen (8.3)

Vi är i stort positiva till förändringarna i ledningsrättslagen. De lösningar på att ta hand om dagvatten, som diskuteras i utredningen, ställer vi oss dock tveksamma till. Utredningen förordar inga tekniska lösningar, men vi ser ett behov av att även dagvatten (regn- och smältvatten) i staden behöver renas. Höga

flöden för med sig både näringsämnen och miljögifter, varför enbart bortledande av vatten inte är en fullgod hantering.

Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag (8.4)

Vi är positiva till lagförändringen att en allmän dagvattenanläggning ska kunna bortleda vatten motsvarande ett tioårsregn. Vi vill påpeka att vad som definieras som tioårsregn kan behöva ändras i takt med att klimatet ändras och därför förordar vi att kapaciteten ska vara större än "bara" ett tioårsregn.

Va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattensystemets kapacitet (8.5)

Vi är positiva till förslaget att va-huvudmannen ska lämna uppgifter om vilken mängd dagvatten den allmänna va-anläggningen kan bortleda från en fastighet.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa vilka klimatanpassningsåtgärder kommunen avser att initiera (8.6)

Det finns ett värde i att det av översiktsplanen framgår var kommunen bedömer att det behöver vidtas fysiska åtgärder för att varaktigt skydda befintlig eller planerad markanvändning mot naturhändelser med negativa konsekvenser. Förslaget ligger i linje med de önskemål vi har på kommuner via bland annat åtgärdsprogram för vatten och riskhanteringsplaner för översvämning. De senare täcker dock inte alla kommuner, utan endast utpekade tätorter, där hot om översvämning är markant, varför en utökad redovisning är positiv även för att kunna nå miljökvalitetsnormerna för vatten.

Vi ser gärna att utredarna förtydligar vad som avses med ordalydelsen "visa" i befintlig lagtext, men anser inte att "ta initiativ" är tydligt eller lämpligt. Översiktsplanen är vägledande för kommunernas fysiska planering, men är inte juridiskt bindande eller att betrakta som en genomförandeplan. Innebörden av förslaget bör redan ingå i dagens formulering av PBL3kap5§4pt där kommunen ska visa sin syn på klimatrelaterade risker och hur dessa kan minska eller upphöra. Då genomförandet kan vara ålagt flera olika parter, däribland staten, blir lagförslaget otydligt.

Markreservat för klimatanpassningsanläggningar ska kunna införas i en detaljplan (8.7)

Vi delar betänkandets bedömning att det är värdefullt att kunna införa planbestämmelser som möjliggör skyddsåtgärder för att möta klimatförändringar, men där det inte finns något behov av att genomföra åtgärderna under planens genomförandetid.

Det är bra om planerade klimatanpassningsanläggningar redovisas, så att försämring och negativ påverkan på miljökvalitetsnormer kan undvikas.

Möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning utökas (8.8)

Vi är positiva till förslaget som är särskilt viktigt för genomförandet av klimatanpassningsåtgärder i områden med risk för översvämning vid tillfälliga höga nivåer i havet eller vid skyfall. Detta gäller särskilt exploatering som kräver skyddsåtgärder i form av gemensamhetsanläggning där flera fastighetsägare berörs.

Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför stora risker (8.9)

Vi är positiva till att detaljplaner uppdateras och kontinuerligt tar hänsyn till klimatförändringar. Förslaget kan utgöra ett stöd för kommuner som av olika skäl har svårt att neka bebyggelse, och många detaljplaner tagits fram under en tid då geologiska förutsättningar inte utreddes på samma sätt som idag. Lagförslaget innebär dock att kommunerna blir skyldiga att agera oavsett om det finns något exploateringstryck eller inte, vilket kan ta resurser från andra nödvändiga processer.

Kommunen ska tillhandahålla underlag när en fastighetsägare vill vidta åtgärder (8.10)

Vi är positiva till att kommunen tillhandahåller uppgifter så att klimatanpassningsåtgärder kan göras. Förslagets "visst underlag" bör förtydligas och det behöver framgå utifrån vilken syn på klimatrelaterade risker som detta underlag ska utformas för att anses vara tillräckligt.

Havsnivåhöjning

Staten bör ta ett större ansvar för skyddet mot översvämningar från havet (9.2.1)

Länsstyrelsen delar betänkandets bedömning om att staten ska ta ansvar för skydd av kuststräckor av nationellt intresse.

Processen som framgår i utredningen utgår från att Boverket och MSB identifierar områden som sedan bearbetas i samråd med berörda kommuner och länsstyrelser.

Länsstyrelsen anser dock att det finns stora problem med att införa områden för kustskydd i miljöbalkens fjärde kapitel.

Kustskyddsområdena rimmar illa med syftet med de geografiska bestämmelserna som utgår från att bevaka större områden med bevarandevärdena natur- och kulturmiljö i sin helhet och miljökvalitetsnormer för vatten, samt anger undantag, förbud och villkor kopplat till dessa.

Det statliga kustskyddet avser uppförande av anläggningar eller andra typer av fysiska åtgärder eller ingrepp i miljön. I utredningen beskrivs att dessa områden kommer att vara aktuella för kustskydd i all framtid. Vi anser att det finns så pass mycket oklarheter kring genomförande och behov över tid att det skulle vara bättre om områdena var föremål för de regelbundna aktualiseringar som sker genom hushållningsförordningen kopplat till miljöbalkens tredje kapitel.

Det hade därför varit värdefullt om utredningen tittar på möjligheten att införliva kustskyddet i miljöbalkens 3 kapitel 9 § stycke 2, inom ramen för totalförsvarets civila del. Ett välmotiverat riksintresseanspråk enligt 3 kap MB 9§ skulle ge särskilt företräde för dess områden både i förhållande till tredje och fjärdekapitlets riksintressen (§ 2–6) samtidigt som en process för aktualisering och omprövning finns.

Boverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få i uppdrag att prioritera de kuststräckor där det är av nationellt intresse att befintliga värden långsiktigt skyddas mot översvämningar från havet (9.2.3 – Steg 1)

Ett statligt ansvar för att anlägga och förvalta kustskydd inom prioriterade områden gör det enklare att ta ett helhetsgrepp på

klimatförändringens effekter på kustmiljöerna. Vi tycker därför det är positivt att utreda vilka kuststräckor som ska prioriteras för anläggande av kustskydd.

Vi anser dock att det är en brist att betänkandet inte inkluderat erosion i denna del. Som en följd av stigande havsnivåer kommer erosionen längs kuststräckor med mjuka sediment att öka, vilket kan leda till oåterkallelig förlust av land. De förslag och bedömningar som lyfts i betänkandet bör därför tydligare identifiera denna risk och dess konsekvenser för Sverige.

Det är inte rimligt att statens kustskyddsåtgärder endast föreslås utgöra fasta konstruktioner som vallar eller murar, då skyddsfunktionen både ska fungera vid en sällan förekommande kortvarig extremhändelse och i normalfallet när skyddsbehov inte föreligger. Strukturella sammanhängande kustskydd och skyfallsåtgärder behöver utformas multifunktionellt och integrerat i bebyggelse- och naturmiljön, till gagn för både människor och natur. Även möjligheten till flexibel markanvändning med verksamhet som tål en tillfällig översvämning kan anses vara en skyddsåtgärd.

Inför prioritering av kuststräckor vill vi särskilt uppmärksamma utredarna på att det inom Kalmar län finns både riksintressen för kulturmiljövården och ett världsarv, vars värden starkt kan komma att påverkas av stigande havsnivåer. Enligt en utredning som länsstyrelsen gjort bedöms värden som uttrycker riksintressena komma att påverkas av havsnivåhöjningar i ett 20-tal av länets 70 riksintressen.

En parlamentarisk kommitté bör få i uppdrag att i dialog med berörda kommuner klarlägga förutsättningarna för att anlägga kustskydd vid de prioriterade sträckorna (9.2.3 – Steg 2)

Länsstyrelsen är positiva till förslaget, och vill understryka att det är viktigt att förtydliga hur urvalet av kuststräckorna ska ske. Det behöver också tydliggöras hur de nationella skyddsåtgärderna för dessa utpekade kuststräckor ska förhålla sig till kommunernas översiktsplaner och regionplaner samt länsstyrelsernas riskhanteringsplaner.

Vem som har ansvaret om en skyddsåtgärd inte byggs i tid behöver också tydliggöras mot privata fastighetsägare kopplat till skadestånd. Det behöver tydliggöras om de områden för vilka staten

ska svara för kustskydd kan tillgodoräkna sig detta kommande skydd vid lämplighetsprövning i detaljplaner innanför detta kustskyddsområde.

Riksdagen bör besluta om statens åtagande (9.2.4)

Länsstyrelsen stödjer i stort förslaget. Vi anser dock inte att det är lämpligt att områden där kustskydd ska anläggas automatiskt ska ha status som riksintresse. Begreppet riksintresse kan i så fall komma att behöva en uppdaterad definition.

Det återstår frågor som kan förtydligas, till exempel vilka åtaganden som kommer med ett riksintresseutpekande om en översvämning inträffar innan ett skydd har byggts, eller om skyddet inte är tillräckligt. Anspråket kommer alltid att komma innan ett skydd har byggts, och så snart ett riksintresse pekats ut behöver man förhålla sig till det.

Möjligheten att skydda kusterna runt Östersjön tillsammans med andra länder bör utredas (9.2.5)

Länsstyrelsen ser inte förslaget att avskära Östersjön från världshaven med en skyddsvall som rimligt att genomföra med hänsyn till flera samhällsintressen och gällande miljölagstiftning, däribland vattendirektivet. Trots detta anser vi att det är viktigt att länderna runt Östersjön gemensamt diskuterar olika alternativ för att skydda både Östersjöns natur och dess invånare.

Stigande havsnivåer påverkar befintliga riksintressen (9.2.6)

Förslaget att ge riksintressemyndigheterna i uppdrag att värdera hur ändamålet med sina riksintresseanspråk påverkas av stigande havsnivåer är rimligt. Det är dock ett konstaterande att flera riksintresseanspråk, däribland naturvårdens riksintressen, är i akut behov av en nationell översyn då de inte längre fullt ut speglar en uppdaterad bild över områden av särskild nationell betydelse.

Finansieringsmodeller

En kommun som vidtar en klimatanpassningsåtgärd för att skydda en angelägenhet av allmänt intresse ska få ta ut en avgift av de fastighetsägare som får nytta av åtgärden (10.5)

Vi är positiva till förslaget. Det bör dock tydliggöras när det finns förutsättningar för kommunerna att ta ut en avgift för klimatanpassningsåtgärder från de fastighetsägare som får särskild nytta av åtgärden. Betänkandets förslag bör också justeras då att även vägrättsinnehavare som Trafikverket ska kunna medfinansiera klimatanpassningsåtgärder, exempelvis sammanhängande kustskydd, som skyddar nationella vägar.

Förslaget bör vidare formuleras så att det framgår att en klimatanpassningsåtgärd kan bestå av flera etapper, delåtgärder eller dylikt, annars ser vi en risk för inskränkningar i hur lagen kan komma till nytta. Flera mindre delåtgärder, eller anläggandet av naturbaserade skydd som kan underhållas kontinuerligt ökar även möjligheten till att åtgärderna kan integreras på platsen så att de kan skapa mervärden även vid normala förhållanden.

Allmänna synpunkter

Behovet av nationella riktlinjer

Betänkandet konstaterar att det inte ingick i deras uppdrag att lämna förslag om nationella riktlinjer för val av klimatscenarier och riskbedömningar, men konstaterar samtidigt att sådana riktlinjer skulle bidra till att undanröja eller minska flera hinder för genomförande av åtgärder. Vi delar betänkandets uppfattning.

Flera av utredningens förslag förutsätter bedömningar av klimatrelaterade risker, vilket i praktiken kräver ett underliggande klimatscenario. Utöver fysisk planering berörs även frågor om strandskydd, kustskydd, riksintressen, gemensamhetsanläggningar, tillträde till annans mark samt prioritering av statliga insatser. I samtliga dessa fall är det nödvändigt att bedöma framtida risker såsom översvämning, erosion, ras och skred – vilket förutsätter ett enhetligt och transparent val av klimatscenario.

Trots att dessa bedömningar är centrala för att kunna genomföra utredningens förslag, saknas i dag nationella riktlinjer för val av klimatscenarier och metodik för riskbedömning. Detta innebär att

olika myndigheter kan komma att använda olika scenarier, tidshorisonter och antaganden, vilket riskerar att leda till en inkonsekvent och rättsosäker tillämpning av klimatanpassningsarbetet.

Finansiering av uppdraget

Utredningen konstaterar att länsstyrelserna har en nyckelroll i klimatanpassningsarbetet. Sedan 2024 saknas dock särskilda medel för detta uppdrag. Utredningen gör inga överväganden om arbetsfördelning, resursbehov och organisation av klimatanpassningsarbetet inom staten och inte heller av regeringens styrning av myndigheterna. Länsstyrelsen vill tydliggöra att vi inte klarar uppdraget utan särskild finansiering.

Avvägningar inom ramen för Natura 2000 och områdesskydd

Vi saknar en koppling till den gällande EU-förordningen om restaurering av natur med sina bindande mål för restaurering av ekosystem, naturtyper och arter på land, i havet och i sötvatten (som beskrivs i utredningens kapitel 3). Vi saknar också utredarnas bedömning av hur dessa mål relaterar till behovet av klimatanpassningsåtgärder eller om utredningen anser att de ger upphov till mer uppenbara konflikter som behöver hanteras genom utvecklad lagstiftning.

Många av de svåraste avvägningarna gällande kustskydd och åtgärder för klimatanpassning sker inom ramen för Natura 2000 områden, ett intresse som idag saknar en egen myndighet. Att naturvårdsdirektivens krav och de åtaganden som följer av regeringens utpekande av Natura 2000-områden inte omnämns i utredningen anser vi vara en brist.

Områdesskydd

På motsvarande sätt har inte utredningen behandlat eller lagt fram förslag som kopplar till befintliga eller framtida beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Man skulle kunna tolka den föreslagna lydelsen av 4 kap. 8 a § miljöbalken som att ett nytt beslut om områdesskydd inte kommer kunna fastställas om detta kommer i konflikt med ett nytt utpekat riksintresse "kustskyddsområde". Avseende befintliga områdesskydd går det att se framför sig att behovet av att anlägga ett kustskydd kan utgöra exempel på skäl

såväl för dispens från gällande föreskrifter som ett synnerligt skäl för upphävanden - helt eller delvis.

Behov av reglering av byggande som inte fångas upp av Plan- och bygglagens bestämmelser

Länsstyrelsen Kalmar län vill också uppmärksamma betydelsen av att hålla svämytor i närhet till vatten fria från bebyggelse utifrån uppenbara klimatanpassningsbehov. Utredningens bedömning (avsnitt 12.2.2) är att utvecklingen mot att fler byggnader får uppföras utan bygglov minskar kommunernas möjligheter att förebygga skador på byggnader i ett förändrat klimat. Vi saknar ett följdresonemang kring behovet av en förstärkt reglering av sådant byggande som inte fångas upp av Plan- och bygglagens bestämmelser.

Om Vattendirektivet, miljöbalkens försämringsförbud och fysiska barriärer

Vi gläds över genomgången av vattendirektivet i kapitel 3.1.5, men förvånas över att betänkandet inte nämner miljöbalkens (1998:808) 5 kapitel, där det så kallade "försämringsförbudet" beskrivs. Försämringsförbudet skulle kunna försvåra för genomförandet av flera klimatanpassningsåtgärder, varför det är viktigt att detta tas hänsyn till tidigt i planeringen av klimatanpassningsåtgärder. Vi anser därför att betänkandet missat en viktig del, varför många utmaningar fortfarande kan uppstå för de aktörer som vill genomföra klimatanpassningsåtgärder.

Fysiska barriärer påverkar generellt vatten negativt genom att flera kvalitetsfaktorer försämras, däribland de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna – konnektivitet, hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd. Förenklat innebär fysiska barriärer i form av till exempel översvämningsskydd en försämring av status eller att det är omöjligt att nå miljökvalitetsnormen, vilket gör att fysiska barriärer inte är tillåtliga om de inte kan utformas på ett sätt så att försämring inte riskeras.

Dricksvattendirektivet

EU:s nya dricksvattendirektiv trädde i kraft våren 2024 och innebär att riskbedömningar av tillrinningsområden för dricksvatten ska göras av Vattenmyndigheten. Stigande havsnivåer kan innebära risk för saltvatteninträngning i kustnära vattentäcker – både enskilda och

kommunala. Hur sådana dricksvattentäkter ska kunna skyddas är ett viktigt samhällsintresse och som specifikt berör det kommunala ansvaret att leverera dricksvatten. Beredningen av dricksvatten kan bli mångdubbelt mer kostsam vid saltvattenpåverkan. Vi anser att det är en brist att denna fråga inte behandlats i betänkandet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Allan Widman med samhällsplanerare Ulrika Gustafsson som föredragande.

I beredningen har även Andreas Thulin (Krisberedskapsenheten), Irene Boman och Matilda Valman (Vattenmyndighetens kansli), Tomas Järnetun (Naturskyddsenheten), Per Lindegård (Kulturmiljöenheten) samt Ted Kransby (Samhällsbyggnadsenheten) deltagit.