

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sektionen för planering säkerhet och miljö
Kristina Isacson

Klimat- och näringslivsdepartementet

Bättre förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) instämmer i att staten behöver ta ett större ansvar för att hantera risken för översvämning från havet och ser förslaget om fortsatt process som en grund att arbeta vidare utifrån.

SKR ser positivt på möjligheten till medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder, men anser att förslaget behöver bearbetas.

SKR tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet.

SKR tillstyrker att länsstyrelsen ska kunna besluta om tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg eller järnväg.

SKR tillstyrker att diken och andra öppna avloppsanordningar ska kunna upplåtas med ledningsrätt.

SKR avstyrker lagreglering av dagvattenssystemets kapacitet och av att va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattenssystemets kapacitet för enskilda fastigheter.

SKR avstyrker lagreglering av att det av översiktsplanen ska framgå var kommunen avser att ta initiativ till fysiska åtgärder för att skydda mot risken för skador på den byggda miljön.

SKR tillstyrker att det ska vara möjligt att införa markreservat för klimatanpassningsåtgärder i en detaljplan och att möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning utökas.

SKR avstyrker lagkrav på att kommunen ska vara tvungen att ändra eller upphäva detaljplaner där det finns outnyttjade bygggrätter med risk för klimatrelaterade skador.

SKR avstyrker att byggnadsnämnden ska tillhandahålla ett skriftligt underlag på begäran av den som avser att vidta en klimatanpassningsåtgärd.

SKR avstyrker att Folkhälsomyndigheten ska få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om högsta temperatur inomhus i särskilda boenden.

Allmänna synpunkter

Fortsatt behov av statlig tydlighet gällande nationella utgångspunkter

Klimatanpassning är en stor fråga för landet. SKR arbetar sedan länge för att förbättra kommunernas möjligheter att hantera effekterna av ett förändrat klimat.

Klimatanpassningsutredningen 2025 har på kort utredningstid tagit fram en lång rad förslag. SKR ser flera av dem som potentiella verktyg i den stora palett av möjliga åtgärder som behövs i klimatanpassningsarbetet. Några av dem ser förbundet däremot svårigheter med.

SKR ser ett generellt problem med att förslagen i utredningen i flertalet fall mynnar ut i krav och lösningar som handlar om kommunen, den enskilda fastigheten och den enskilda fastighetsägaren. Samtidigt saknas fortfarande en samlad statlig syn på vilka risker och bedömningar klimatanpassningen i samhället som helhet ska utgå ifrån. Behovet av klimatanpassning är globalt, och kräver nationellt ansvarstagande. Utredningen påtalar också att nationella riktlinjer skulle undanröja eller minska flera hinder för genomförandet av åtgärder. SKR vill återigen understryka att staten behöver ge kommunerna tillgång till konkreta, kostnadsfria och samstämda planeringsunderlag för att identifiera och arbeta med klimatrisker för såväl ny som befintlig bebyggelse. Staten behöver också samordna myndigheternas vägledningar gällande klimatanpassning och se till att myndigheterna ställer likvärdiga krav i hela landet.

Vidga möjligheterna istället för att ställa administrativa krav

Flera av förslagen i utredningen är tvingande, med krav på kommunen att utföra vissa uppgifter. SKR vill understryka att det framväxande klimatanpassningsarbetet i första hand behöver möjliggörande regler, inte tvång. Klimatanpassningen behöver se olika ut på olika platser i landet beroende på fysiska risker, förutsättningar och möjligheter. För att ge alla inblandade parter – kommun, stat, region och fastighetsägare - möjlighet till nytänkande och en bred palett av möjligheter, behöver lagstiftningen sikta på att öppna för lösningar, inte styra resurser till administrativa pålagor.

För att förebygga risker för nuvarande och framtida klimatrelaterade händelser krävs samarbete mellan stat, regioner, kommuner och fastighetsägare. Det råder i dag oklarhet om hur långt kommunernas

befogenheter sträcker sig när det gäller att vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder som närmast avser att skydda enskild egendom. Det är därför angeläget att det tydliggörs vilket mandat kommuner och regioner har att vidta eller finansiera sådana åtgärder. Det behöver även tydliggöras att kommuner och regioner kan ta på sig en samordnande roll när det gäller det lokala och regionala arbetet med klimatanpassningsåtgärder.

SKR anser, som tidigare påtalats, att staten behöver tydliggöra att kommuner och regioner får samordna, vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder som har allmänt intresse för kommunen eller regionen och dess medlemmar. Det kan ske genom reglering i lagen om vissa kommunala befogenheter.

Uppmärksamma även klimatanpassning vid inlandsvatten

Förslaget om statligt ansvar för kustskydd är ett steg på väg, men SKR vill uppmärksamma regeringen på att inte heller större klimatanpassningsåtgärder kopplat till inlandsvatten går att lösa i den enskilda kommunen. Frågor om översvänningsrisker och vattenförsörjning behöver lösas på avrinningsområdesnivå där flera kommuner, statliga aktörer och privata markägare ofta samtidigt är berörda.

Vattenresursernas kvalitet och kvantitet är till stor del ett resultat av markanvändningen i ett avrinningsområde. En kommun har, bortsett från de i sammanhanget begränsade områden som omfattas av detaljplan, liten rådighet att påverka hur markanvändningen ska bedrivas. Exempelvis är frågor om markavvattning och reglering av vattensystem ett statligt ansvarsområde. Staten är också ägare av stora markområden och bedriver verksamhet inom bland annat skogsbruk, energiproduktion och infrastruktur som har betydande påverkan på vattenresurserna. Det är därför helt nödvändigt att staten tar ett ansvar när det gäller klimatanpassningsåtgärder även kopplat till inlandsvatten.

Utveckla kopplingen mellan civil beredskap och klimatanpassning

Utredningen hade inte i uppdrag att behandla skärningspunkten mellan stadigvarande fysiska åtgärder för klimatanpassning, och åtgärder som kan hanteras inom den civila beredskapen vid exempelvis översvämningar, skred och erosion. SKR vill understryka att detta är ett område som är under intensiv utveckling inom landets kommuner, och som behöver beaktas.

Förslag för klimatanpassning i gällande lagstiftning

Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för upphävande av och dispens från strandskyddet (avsnitt 8.1)

SKR tillstyrker förslaget om att behovet av klimatanpassningsåtgärder ska utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet.

Förslaget bedöms kunna möjliggöra åtgärder i enskilda fall. SKR har även tidigare tillstyrkt att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet.

Tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg och järnväg (avsnitt 8.2)

SKR tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska kunna besluta om tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg eller järnväg från skador till följd av ras, skred, översvämning eller annan liknande orsak.

Förslaget bedöms kunna vara till nytta för snabb åtkomst vid risksituationer eller vid redan inträffade skador på väg- och järnvägsnät.

Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen (avsnitt 8.3)

SKR tillstyrker att diken och andra öppna avloppsanordningar för bortledning av dagvatten som ingår i en allmän va-anläggning, ska kunna upplåtas med ledningsrätt.

Öppna lösningar är en självklar och viktig del av en modern dagvattenhantering. En säkrad åtkomst till mark för sådana lösningar på samma sätt som underjordiska, är därför mycket positiv. Förslaget innebär ökade möjligheter till tydliga och sammanhängande ledningsnät med inslag av både underjordiska och öppna lösningar.

Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag (avsnitt 8.4)

SKR avstyrker utredningens förslag att dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag.

Det finns redan en etablerad och välkänd rättspraxis som tydliggör vilka säkerhetskrav som ställs på dagvattenförande avloppsledningar. Det finns också branschrekommendationer som innebär en ambitionshöjning vid nyanläggning i förhållande till rättspraxis. SKR anser inte att det finns behov av den föreslagna lagregleringen. Det är dessutom lagtekniskt tveksamt att detaljreglera en enda säkerhetsaspekt på de allmänna va-anläggningarna.

Den föreslagna regleringen riskerar dessutom att motverka en frivillig utveckling mot ökade kapacitets- och säkerhetskrav. Det hänger ihop med begränsningen enligt lagen om allmänna vattentjänster, att endast nödvändiga kostnader för den allmänna va-anläggningen får finansieras med avgifter. Det är därför osäkert hur stor kapacitetsförstärkning som kan motiveras inom ramen för gällande lagstiftning, framförallt när det gäller åtgärder i befintlig va-infrastruktur.

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

SKR avstyrker förslaget om lagreglering av att va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattensystemets kapacitet för enskilda fastigheter på begäran av fastighetsägare som avser vidta en åtgärd för att förebygga eller minska risken för skada på sin fastighet till följd av översvämningar.

Enligt SKR finns inget behov av den föreslagna regleringen. Utredningen har heller inte visat något behov som motiverar lagstiftning, eller förväntad effekt av kravet.

Uppgifter kommuner eller den kommunala va-huvudmannen har om dagvattensystemets kapacitet tillhandahålls redan idag om någon begär ut dem. Däremot finns inte alltid data om kapaciteten vid varje ansluten fastighet. Om va-huvudmannen inte har sådana uppgifter men åläggs att tillhandahålla dem, kan det behövas teknisk utredning för att ta fram informationen, vilket tar tid och kostar pengar. Nyttan av detta måste ifrågasättas.

Dämningsnivån i dagvattenförande system är som regel marknivå med viss marginal. En uppgift med innebörden att dagvattenledningen utanför en viss fastighet kan avbörda exempelvis ett 15 års-regn utan skadlig uppdämning, ger därför lite vägledning för fastighetsägare som avser att vidta en åtgärd för att förebygga eller minska risken för skada på fastigheten. Detta eftersom man i skadeförebyggande arbete ändå alltid måste räkna med att uppdämning kan ske till marknivå.

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

SKR avstyrker förslaget att lagstifta om att det av översiktsplanen ska framgå inom vilka områden kommunen avser att ta initiativ till fysiska åtgärder för att skydda mot risken för skador på den byggda miljön som kan följa av klimatrelaterade översvämningar, ras, skred och erosion.

I lämplig skala bör detta redan kunna framgå av översiktsplanen och ett lagkrav framstår inte som nödvändigt eller motiverat. Den kommuntäckande översiktsplanen kan inte ha en detaljeringsgrad som gör

det möjligt för den enskilde fastighetsägaren att utläsa information om sin fastighet. Anledningen är inte, som utredningen resonerar om, tekniska lösningar för skalbarhet i kartan. Det handlar istället om översiktsplanens syfte. Översiktsplanens syfte är att på en strategisk nivå visa inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och redovisa grunddragen när det gäller användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen, inte att visa åtgärder på eller effekter för den enskilda fastigheten.

Det kan finnas ett värde i att kommunen ger sin bedömning av var det kan krävas fysiska åtgärder med avseende på klimatanpassning. Om det behövs klimatanpassningsåtgärder i kommunen av den karaktär att de kan hanteras i den översiktliga planeringen, är det heller inget som hindrar att kommunen gör det redan idag. Att kommunen ska redovisa 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 framgår av PBL. Kravet tillkom år 2018 och har alltså funnits en i översiktsplanesammanhang kort tid. Det har ännu inte hunnit tillämpas överallt, eller utvärderas. Det finns därmed inget underlag som pekar på att frågorna inte redan kommer att behandlas på lämpligt sätt och i lämplig skala i de kommunala översiktsplanerna.

Översiktsplanen är heller inte en plan för genomförande av åtgärder. Föreslagen formulering om kommunala initiativ är därmed inte lämplig. Det viktiga bör vara kommunens bedömning av om det finns områden i kommunen med framtida behov av fysiska åtgärder, oavsett huvudmannaskap.

SKR anser heller inte att förslaget om att redovisningen ska ta skälig hänsyn till de bedömningar om klimatrelaterade risker som kommunen ska göra i planer och program enligt annan författning motsvarar ett behov som motiverar lagstiftning. Inomkommunal samordning av relevanta dokument och ställningstaganden är självfallet rimlig. Även i detta fall är det dock oklart vad utredningen anser att det finns för problem eller brist som motiverar ett lagkrav, och vilket underlagsmaterial man stöder uppfattningen på.

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

SKR tillstyrker förslaget om att det ska vara möjligt för kommunen att införa markreservat för klimatanpassningsåtgärder i en detaljplan.

Förslaget innebär ytterligare en möjlighet till lösning av klimatanpassningsåtgärder i vissa planläggningssituationer.

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

SKR tillstyrker förslaget om att möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning utökas.

Förslaget innebär ytterligare en möjlighet till lösning av klimatanpassningsåtgärder i vissa planläggningssituationer.

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

SKR avstyrker förslaget om att kommunen ska vara tvungen att ändra eller upphäva detaljplaner där det efter genomförandetidens utgång finns outnyttjade byggrätter med en betydande risk för skador om marken bebyggs enligt planen och risken är en följd av klimatrelaterade översvämningar, ras, skred eller erosion.

Förslaget är otillfredsställande genomlyst i utredningen. Det saknas bedömningar både av omfattningen av de problem man vill lösa, nyttan med kravet, de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägare respektive kommun, och konsekvenserna för övrig planläggning.

En grundläggande del i kommunens planansvar enligt PBL är att kommunen har rådigheten över vilka detaljplanearbeten som prioriteras utifrån lokala behov. Ett statligt krav på att kommunen måste prioritera en viss kategori av detaljplanearbeten, är ett starkt ingrepp i detta kommunala planansvar. Att kommunen skulle bli tvungen att lägga resurser på att ändra eller upphäva delar av gamla detaljplaner där det kanske inte finns något intresse för att bygga, skulle innebära att detaljplanering som är viktig för aktuella behov, exempelvis bostadsbyggande, infrastrukturell utveckling eller verksamhetsområden, får stå åt sidan. Planläggning som i sig skulle kunna ge mycket större effekter för klimatanpassningen i kommunen skulle också kunna behöva bortprioriteras, för att uppfylla lagens krav om att upphäva enskilda fastighetsägares byggrätter. Förslaget innebär ett oacceptabelt ingrepp i det kommunala planansvaret, och i det kommunala självstyret. Att upphäva en byggrätt är dessutom ett stort ingrepp i den enskildes möjligheter att disponera sin fastighet.

Kommunen har dessutom redan med dagens lagstiftning möjlighet att vid behov upphäva eller ändra en detaljplan. Kommunen har också möjlighet att vid behov neka lov för att ändra detaljplanen genom så kallat planansånd.

Utredningen har inte belyst andra möjliga lösningar på eventuella problem med olämpliga, outnyttjade byggrätter i befintliga detaljplaner, exempelvis utökade möjligheter till att neka lov eller att ställa krav vid lovgivning för

att säkra fastigheten i situationer med risker orsakade av ett förändrat klimat.

Utredningen har heller inte belyst hur det föreslagna tvånget att upphäva eller omarbета detaljplaner ska finansieras. Detaljplanearbeten som innebär att bygggrätter släcks ut, kommer inte att kunna finansieras via planavgift i enlighet med PBL 12 kap 9 §. Kostnaden för sådana arbeten skulle därmed behöva belasta det kommunala skattekollektivet. Den tillkommande uppgiften enligt förslaget åtföljs därmed inte annat än delvis av någon finansiering. SKR vill understryka att detta inte är förenligt med den kommunala finansieringsprincipen.

Om staten anser att denna typ av detaljplanearbeten bör stimuleras, kunde en lösning vara att skapa ett bidrag till den kommun som genomför dem. Detta alternativ belyses inte i utredningen.

Kommunen ska tillhandahålla underlag när en fastighetsägare vill genomföra en klimatanpassningsåtgärd (avsnitt 8.10)

SKR avstyrker förslaget att byggnadsnämnden ska tillhandahålla ett skriftligt underlag på begäran av den som avser att vidta en klimatanpassningsåtgärd.

Vilket behov som föranleder lagstiftning är oklart. Utredningen anger bland annat att man inte undersökt hur kommuner i praktiken hanterar förfrågningar kring denna typ av underlag. Det finns alltså ingen beskrivning av en brist eller ett problem idag, som föranleder förslaget.

Kommunen har genom befintlig lagstiftning en omfattande service-, tillgänglighets- och upplysningsskyldighet. Handlingar som finns hos kommunen kan begäras ut som allmän handling. Kommunens uppfattning i olika frågor framgår av politiskt beslutade dokument, som i detta fall översiktsplan och vattentjänstplan, som finns allmänt tillgängliga. Allt detta finns tillhanda för den fastighetsägare som har intresse av frågorna. Vad det föreslagna skriftliga underlaget i övrigt ska tillföra, har utredningen inte klargjort.

Föreskrifter om högsta inomhustemperatur för känsliga grupper (avsnitt 8.11)

SKR avstyrker förslaget om att Folkhälsomyndigheten ska få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om högsta temperatur inomhus i sådana boenden med särskilt stöd och service som kommunen enligt lag är skyldig att inrätta för känsliga grupper. Behovet, nyttan och de ekonomiska konsekvenserna av förslaget är inte tillräckligt belysta.

SKR instämmer i vikten av ett gott inneklimat, särskilt för känsliga grupper i befolkningen. Enligt SKR:s uppfattning är hanteringen av värmeböljor

idag uppmärksammas och hanteras på landets äldreboenden. Kommunerna driver detta både som beställare och utförare. Folkhälsomyndighetens vägledning, som nyligen uppdaterades, är ett bra och välfungerande stöd i arbetet. SKR anser att ett aktivt vägledningsarbete i frågan är en bra och konstruktiv väg framåt.

SKR kan däremot inte se att det finns ett behov av tvingande regler inom området. Utredningen har heller inte visat på omfattning av behov eller nytta av tvingande regler. Valet av föreskriftsrätt istället för en genomarbetad och motiverad lagstiftning är inte heller tillräckligt belyst. En omfattande föreskriftsrätt gör förutsägbarheten liten för dem föreskrifterna kommer att träffa. SKR anser inte att föreskriftsrätt som metod ska användas för något som kan ge omfattande tvingande ekonomiska och praktiska konsekvenser för fastighetsägare både i form av kommuner och privata utförare.

Utredningen visar ingen analys av vilka typer av fastighetsbestånd föreskrifterna ska gälla för, eller vilka praktiska möjligheter som därmed finns att reglera temperaturen i varje enskild bostad. Eventuella krav vid nybyggnation är en fråga, men en mycket stor del av landets äldreboenden finns i befintligt fastighetsbestånd, där möjligheten till genomförande är annorlunda.

Inte heller är de ekonomiska konsekvenserna av förslaget belysta. Det skulle behövas en analys av vad ett krav av detta slag skulle betyda för olika typer av fastigheter. Det handlar inte om en engångsinvestering, utan en kontinuerlig lösning där fastighetsägaren behöver ta hänsyn till både inköp, installation, drift, underhåll och reinvestering. Den tillkommande uppgiften enligt förslaget har ingen finansiering. SKR vill understryka att detta inte är förenligt med den kommunala finansieringsprincipen. En gedigen kostnadsutredning hade behövts.

Ett utökat statligt ansvar för skydd när havet stiger

SKR instämmer i utredningens bedömning att staten behöver ta ett större ansvar för att hantera risken för översvämning från havet. SKR ser utredningens förslag om fortsatt beredningsprocess för att tydliggöra statens roll och prioriteringar i utbyggnaden av kustskydd som en grund att arbeta vidare utifrån. Frågorna är komplexa och kommer att kräva ett gediget arbete i både förberedelsefas, kommittéarbete, genomförande och långsiktigt ansvarstagande.

SKR ser det som helt avgörande att hela arbetet genomförs i tät samverkan och dialog med berörda kommuner och regioner och att regionala och kommunala underlag, erfarenheter och strategiska mål tillvaratas. Stora infrastrukturella åtgärder påverkar inte enbart den kommun som ligger allra

närmast, utan kan ha stor effekt i ett regionalt perspektiv och för flera kommuner. Dialogen behöver även omfatta dem. Det är också avgörande att länsstyrelsen får en klar och tydlig roll i arbetet, som bärare av statens regionala kunskap, och som viktig aktör i samhällsplaneringen. Sannolikt behöver fler och kanske andra myndigheter än MSB och Boverket involveras på ett aktivt sätt i arbetet. SKR vill också understryka att myndigheterna kan ta fram ett underlag, medan prioriteringen, det vill säga fördelningen av resurser, måste vara ett politiskt beslut.

En modell för fastighetsägares medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

SKR ser positivt på möjligheten till medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder, men anser att förslaget behöver bearbetas för att kunna läggas till grund för lagstiftning.

Det är bra att bredda möjligheten till olika finansieringslösningar för klimatanpassningsåtgärder. Däremot är föreslaget system komplicerat och svårt att överblicka. Det är därför tveksamt om det är genomförbart annat än i begränsade fall. Den enskilde fastighetsägarens ansvar får heller inte förskjutas mot förväntningar på kommunen att åtgärda sådant som inte är en kommunal skyldighet.

SKR ser svårigheter i att enbart lägga marknadsvärdet på berörda fastigheter till grund för avgifterna. Det innebär stor skillnad över landet i förutsättningarna för att instrumentet ska kunna användas. Det är också oklart hur man i sammanhanget ska hantera fastigheter som inte har ett marknadsvärde, som exempelvis väg och järnväg, naturreservat eller samfällad mark.

Den behöver också förtydligas vilket utrymme som finns för att bestämma avgifter i enskilda fall med beaktande av den kommunala likställighetsprincipen.

SKR vill understryka att förslaget, även om det är en möjlighet i det enskilda fallet, inte löser den stora frågan om finansiering av klimatanpassningsåtgärder. De stora finansieringsbehov som finns i landet som helhet med avseende på klimatanpassningen, kräver en fortsatt diskussion mellan stat, kommun, region och fastighetsägare.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande