



Yttrande över remiss om betänkandet Bättre förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51)

Er beteckning: KN2025/01049

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län lämnar i huvudsak synpunkter på förslagen i avsnitt 8. Rubriksättningen följer betänkandet.

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker följande förslag:

- Klimatanpassning införs som ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet
- Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de initiativ till klimatanpassning den avser att inleda
- Krav på kommunen att i översiktsplanen ta hänsyn till bedömningar av klimatrelaterade risker som görs enligt annan författning
- Kommunerna ska upphäva eller ändra detaljplaner med klimatrelaterade risker

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag:

- Länsstyrelsen ska få besluta om tillfällig nyttjanderätt för att skydda väg eller järnväg
- Markreservat för klimatanpassningsanläggningar ska kunna införas i en detaljplan
- Möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning
- Statligt ansvar för kustskydd

Länsstyrelsens övriga synpunkter

- Förslaget om att öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen bör utredas ytterligare
- Statens geotekniska institut (SGI) bör vara med i arbetet att prioritera kuststräckor för statligt kustskydd (steg 1)

- Länsstyrelserna bör ges resurser för att arbeta med klimatanpassning

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen i Gotlands län välkomnar att utredningen kommer fram till ett flertal konkreta förslag som kan implementeras för att underlätta klimatanpassningsarbetet. Flera av förslagen innebär att klimatanpassning ges prioritet framför andra samhällsintressen.

Detta är förstäeligt utifrån utredningens syfte, men länsstyrelsen anser att det i flera fall inte är tillräckligt väl motiverat.

Länsstyrelsen efterfrågar därför att frågan sätts in i ett större sammanhang. Det gäller både i relation till risker som inte enkelt kan härledas till klimatförändringarna och till andra samhällsintressen som klimatanpassningen behöver vägas emot.

Länsstyrelsens roll i klimatanpassningsarbetet

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen lyfter fram länsstyrelsens nyckelroll i klimatanpassningsarbetet. Den rollen bedöms bli än mer betydelsefull framöver i takt med att klimatförändringarna blir alltmer påtagliga. En betydande del av betänkandets förslag förutsätter att länsstyrelsen bedriver ett aktivt klimatanpassningsarbete.

Länsstyrelsen har dock mycket begränsade möjligheter att svara upp mot de behov som finns hos kommuner och andra aktörer, då det särskilda anslaget till länsstyrelsernas klimatanpassningsarbete är avvecklat sedan ett par år tillbaka. Länsstyrelsen anser att regeringen skyndsamt bör återinföra anslaget eller stärka länsstyrelsernas arbete på annat sätt utifrån den förväntan som finns på myndigheterna att driva på och delta i arbetet.

8. Förslag som klimatanpassar dagens lagstiftning

8.1 Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Gotlands län har tidigare ifrågasatt ett liknande förslag i sitt remissyttrande över *Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78).

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till förslaget genomslagskraft och behovet av en lagändring och förordar en restriktivitet vad gäller att införa nya särskilda skäl i strandskyddslagstiftningen.

Länsstyrelsen i Gotlands län delar inte problembilden

Länsstyrelsen är tveksam till de premisser som läggs fram till stöd för att klimatanpassningsåtgärder bör särbehandlas i strandskyddslagstiftningen. Strandskyddet är avsett och utformat för att hindra ny exploatering av strandskyddsområdet utan att hindra pågående markanvändning. Det finns betydligt större möjligheter att utföra åtgärder i anslutning till befintlig bebyggelse än vid ny exploatering. Länsstyrelsen ställer sig därför frågande till påståendet att klimatanpassningsåtgärder skulle bedömas på samma sätt oberoende av om det gäller anpassning av befintlig bebyggelse eller helt ny bebyggelse. Länsstyrelsen ser inte heller att det skulle vara särskilt utmärkande för just klimatanpassningsåtgärder att de kan innebära fördelar för strandskyddets syften, eller att det skulle vara en faktor som saknar betydelse i prövningar av strandskyddet.

Dagens lagstiftning bör vara tillräcklig

De särskilda skäl som får beaktas enligt dagens lagstiftning är allmänt formulerade och tar sikte på de generella förutsättningar som råder i det enskilda fallet, snarare än ett specifikt angivet syfte. Utredningens förslag avviker från den principen. Det är förstås inget hinder i sig, men det kan finnas anledning att noga överväga om en utveckling av strandskyddslagstiftningen med fler och mer specifika särskilda skäl är önskvärd. De särskilda skäl som finns idag är etablerade och utvecklade i praxis och länsstyrelsens uppfattning är att de är väl avvägda för att skydda strandskyddsområdena utan att allt för mycket försvåra pågående markanvändning.

Länsstyrelsen anser att de särskilda skäl som får beaktas med dagens lagstiftning bör vara tillräckliga för att möjliggöra klimatanpassningsåtgärder. Det förs fram att dessa kan vara tillämpliga för vissa men inte samtliga klimatanpassningsåtgärder som kan komma på fråga. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vilka klimatanpassningsåtgärder som varken är av så stort allmänt intresse, är anläggningar som kan motiveras av ett enskilt intresse,

eller ett annat mycket angeläget intresse, att de trots detta ska tillåtas inom strandskyddsområdet. Om ändringar ska göras i lagen efterfrågar länsstyrelsen först en djupare utredning av vilka nödvändiga klimatanpassningsåtgärder som faktiskt hindras av dagens regler.

Dispensskälet kan bli svårt att tillämpa

Länsstyrelsen ser vidare ett potentiellt problem vid tillämpningen av den nya paragrafen. Att de risker som ska avhjälpas måste vara en följd av effekterna av ett förändrat klimat innebär en komplikation vad gäller utredning och bevisning både för den som ska ansöka om dispens och den myndighet som ska pröva ansökan. Länsstyrelsen anser inte att det är tydligt motiverat varför de åtgärder som omfattas ska begränsas till enbart sådana som uppkommer till följd av ett förändrat klimat. Det förefaller vara av större betydelse vilken allvarlighet de risker som ska avhjälpas har snarare än hur de har uppkommit. Om riskerna är tillräckligt allvarliga bör det finnas möjlighet i de allra flesta fall att genomföra dem med stöd av dagens regler.

Begreppet anläggning utesluter inte byggnader

Länsstyrelsen vill också påpeka att begreppet anläggning i miljöbalken enligt praxis även inkluderar byggnader, tvärtemot vad som anförs i författningskommentaren i 14.2. Det går därför inte att utesluta att den nya punkten kan användas för att ge dispens för byggnader endast utifrån det ordvalet.

8.2 Tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg och järnväg

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker förslaget.

I brist på tydliga förarbeten gör utredningen bedömningen att det åtminstone får anses oklart om dagens lagstiftning ger stöd för tvångsvis tillträde i situationer då trafikanläggningen inte går att använda utan att någon tillfällig väg har byggts. Länsstyrelsen delar denna bedömning och finner att det mot denna bakgrund framstår som rimligt att införa bestämmelser som ger rätt att tillfälligt ta i anspråk den mark som behövs för att en befintlig trafikanläggning ska kunna återställas efter en naturhändelse. Detsamma gäller att tillfälligt kunna ta i anspråk annans mark för att kunna utföra sådana förebyggande åtgärder som behövs för att förhindra skador.

Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att den nuvarande processen för tillfälliga markupplåtelser, där våghållningsmyndigheten ansöker om ett tidsbegränsat tillstånd och där länsstyrelsen fattar beslut som kan förenas med villkor, används även för dessa ändamål. Utredningen i ett sådant ärende bör omfatta alternativa sätt att utföra arbeten för att förebygga risker eller återställa skador i vissa fall. Berörda markägare bör också höras innan beslut fattas om tillfälligt tillträde.

8.3 Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen

Länsstyrelsen anser att det krävs djupare utredning innan förslaget genomförs.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att ett förändrat klimat med mer nederbörd innebär ett behov av att öka kapaciteten i dagvattennätet. Det framgår dock att det inom utredningen inte har gjorts någon inventering av det bredare behovet av ändringar av ledningsrättslagens tillämpningsområde. Som utredningen konstaterat konkurrerar en anordning i ytläge med annan markanvändning på ett annat sätt än en rörförlagd lösning genom att ta större yta i marknivå i anspråk. En sådan anordning förutsätter också vanligtvis även tillträde för underhåll med tätare intervaller jämfört med rörförlagda ledningar.

Enligt länsstyrelsens bedömning borde en sådan utvidgning av begreppet ledningar som nu föreslås, och som därmed skulle omfattas av ledningsrättslagen, föregås av en djupare utredning. Detta särskilt mot bakgrund av egendomsskyddet.

En ytterligare komplikation är de svåra gränsdragningar som kan uppstå mellan diken för dagvatten och diken för markavvattnings eller andra ändamål, vilket ytterligare motiverar fortsatt utredning.

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

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker förslaget.

Inte säkert att förslaget leder till ökad tydlighet för fastighetsägare

Översiktsplanens syfte är att visa kommunens avsikter vad gäller den långsiktiga och övergripande utvecklingen av den fysiska miljön. Den är sedan vägledande för bland annat efterkommande

lokaliseringsprövningar. Översiktsplanen är inte bindande och innebär inga åtaganden från kommunens sida att faktiskt genomföra det som redovisas i planen. Länsstyrelsen anser utifrån detta att en redovisning av sådana initiativ till fysiska åtgärder som föreslås avviker från hur redovisningen i översiktsplanen i övrigt ska förstås. Av den anledningen befarar länsstyrelsen också att förslaget inte skulle innebära en sådan klarhet för berörda fastighetsägare som det syftar till.

Återhållsamhet med krav på översiktsplanens innehåll

Kraven på vad som måste ingå i en översiktsplan har utökats succesivt under många år, och ytterligare utökningar finns som förslag i prop. 2024/25:169 *Ett nytt regelverk för bygglov*. Det innebär att kraven på översiktsplanens innehåll inte bygger på en övergripande avvägning av vad som är mest prioriterat att ingå. De har i stället tillkommit separat utifrån vilka frågor som varit aktuella. Det är förstås önskvärt att översiktsplanen är så heltäckande som möjligt vad gäller de förutsättningar som är relevanta för markanvändningen. Innan ytterligare krav läggs på översiktsplanens innehåll bör man dock se på kraven som helhet. Förutom att väga behovet av att olika intressen och förutsättningar kommer till uttryck i översiktsplanen bör man också se till vilka frågor som är så viktiga i hela landet att de ska vara obligatoriska att prioritera i alla landets kommuner.

Att ta fram en översiktsplan är redan med dagens krav ett mycket omfattande arbete för kommunen liksom för andra berörda aktörer, inte minst länsstyrelsen. De olika enskilda och allmänna intressen som ska vägas in är otaliga. Det är svårt, inte minst för kommuner med stor area och liten befolkning, att göra avvägningar på en bra detaljnivå utifrån alla de aspekter som ska vägas in. Det finns med andra ord en begränsning i hur omfattande en översiktsplan kan vara och hur detaljerade avvägningar som kan ingå. Planeringen är en kommunal angelägenhet och översiktsplanen ger uttryck för kommunernas egna prioriteringar, vars förutsättningar skiljer sig stort i olika delar av landet. Mot bakgrund av detta anser länsstyrelsen att man bör vara återhållsam med att lägga på kommunerna ytterligare krav på vad som måste redovisas i översiktsplanen. Resultatet kan annars bli att sådana frågor som är mer relevanta för den enskilda kommunen måste prioriteras ned och att den redovisning som görs blir sämre underbyggd och i värsta fall missvisande.

Dagens regler är tillräckliga

Länsstyrelsen anser att det krav på redovisning av klimatrelaterade risker som redan finns är tillräcklig utifrån översiktsplanens syfte och vilka möjligheter kommunen har i arbetet med att ta fram den. Att dagens regler är förhållandevis nya är också i sig ett skäl att vara återhållsam med ändringar. Det krävs tid för att kunna se resultatet av de ändringar som redan gjorts. Ändringarna innebär även en belastning på kommuner, länsstyrelser och andra berörda att ställa om. Innan man inför ytterligare krav på kommunen i det här avseendet bör det också noggrannare övervägas om klimatanpassningen har en sådan särställning jämfört med andra aspekter som kommunen ska eller vill ta hänsyn till, att det motiverar en mer långtgående reglering.

Ökad vägledning som alternativ

Som nämnts ovan har många, framför allt mindre kommuner, begränsade resurser för att ta fram en översiktsplan. Det gäller inte minst tillgång på kompetens. Att lägga större krav på kommunernas översiktsplan kan därför inte ensamt resultera i en bättre och mer heltäckande översiktsplan. Länsstyrelsen i Gotlands län anser därför att det vore mer ändamålsenligt att Boverket tar fram bättre vägledning för kommunerna om hur de kan arbeta med klimatanpassning utifrån de befintliga reglerna.

Inget krav att ta hänsyn till andra bedömningar

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att det inte heller bör regleras i lag att kommunen måste ta hänsyn till bedömningar om klimatrelaterade risker enligt andra författningar. Även om länsstyrelsen inte ifrågasätter de fördelar med ett sådant arbetssätt som lyfts fram, motiverar det inte ett särskilt lagkrav.

Det behöver inte heller nödvändigtvis vara mest lämpligt att genomgående utgå från ett och samma klimatscenario. Att kommunen bestämmer sig för ett enda scenario innebär givetvis inte i sig att det scenariot blir mer sannolikt. Man kan tänka sig att det i olika tillämpningar finns anledning att ta höjd för olika klimatscenarier. Det skulle till exempel kunna vara beroende av hur viktigt det är att ta höjd för risker eller vilken tidsperiod som är relevant inom respektive tillämpningsområde. Klimatscenarierna ändras också över tid.

8.7 Markreservat för klimatanpassningsanläggningar ska kunna införas i en detaljplan

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker förslaget med följande kommentar.

Möjligheterna att uppföra byggnader och andra anläggningar i strid med detaljplanen innebär att sådana markreservat som föreslås riskerar att bebyggas om de läggs ut på småhustomter, vilket framgår i betänkandet. En konsekvens av detta blir att man kan tvingas riva byggnader för att utföra de åtgärder som är avsedda inom reservatet. Med hänsyn till det kan man överväga om det ska införas ett hinder i plan- och bygglagen mot att bebygga markreservat, eller om det fortsatt ska vara upp till den enskilde fastighetsägaren att beakta riskerna. Se även kommentar under 12.2.2.

8.8 Möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är positivt för tillämpningen av förslaget att begreppet klimatanpassning inte används i paragrafens lydelse.

8.9 Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför stora risker

Förslaget avstyrks.

Inte klarlagt att klimatrelaterade risker har särskild prioritet

Länsstyrelsen instämmer med att det förekommer problem med olämpliga byggrätter i äldre planer. Det kan finnas flera olika skäl till att en byggrätt är olämplig, antingen på grund av att nya förhållanden uppkommit sedan detaljplanen antogs, eller på bristande utredning vid framtagande av detaljplanen. Det senare gäller särskilt äldre planer som till exempel avstyckningsplaner. Vilka faktorer som påverkar lämpligheten för dessa byggrätter skiljer sig mellan olika platser både inom den enskilda kommunen och i olika delar av landet. Det kan handla om till exempel miljöfarliga verksamheter, buller, farligt godsleder, förorenad mark och grundvattenförhållandena, vid sidan av geotekniska risker. Länsstyrelsen anser att det är långt ifrån säkert att klimatrelaterade

risker har en särställning bland dessa faktorer som motiverar ett särskilt lagkrav enligt förslaget.

Arbetet med att ta fram, ändra eller upphäva en detaljplan är en komplex process som ofta tar lång tid att genomföra. Det involverar avvägningar mellan flera olika, ofta motstående, allmänna och enskilda intressen och förutsättningar. Kommunen har ofta inte möjlighet att arbeta med detaljplaner i den omfattning som efterfrågas. Det krävs därför sådana avvägningar också vid prioriteringen av vilka planer som ska tas fram, ändras eller upphävas och i vilken ordning. Klimatanpassning är en bland alla de frågor som har betydelse.

Länsstyrelsen anser att det inte är klarlagt att klimatanpassningen har en sådan särställning i detta sammanhang att det motiverar ett särskilt lagkrav så som det är formulerat. Eftersom kommunens resurser är begränsade kommer en sådant krav leda till att andra intressen får stå tillbaka, intressen som inte nödvändigtvis har lägre prioritet.

Inte tillräckligt utrett hur utbrett problemet är

I 13.5.3 framgår den utredning som gjorts avseende vilken omfattning problemet med olämpliga bygggrätter på grund av risken för översvämning och skred har. Länsstyrelsen i Gotlands län anser inte att det underlag som presenteras är tillräckligt för att dra några slutsatser vare sig om omfattningen på problemet som ska avhjälpas eller vilka konsekvenser det kommer att innebära i form av till exempel arbetsbörda hos kommunerna.

Onödigt att begränsa förslaget till klimatrelaterade risker

Länsstyrelsen anser att även detta förslag i onödan begränsas till att endast gälla klimatrelaterade risker. Det innebär att bedömningen vad gäller vilka planer som ska omfattas av kravet blir mer komplicerad. Utöver att konstatera vilken mark som är olämplig på grund av till exempel skredrisk, måste man även härleda risken till klimatförändringarna. Bygggrättens lämplighet är inte relaterad till hur risken uppstått utan dess konsekvenser och sannolikhet. Därför är det rimligtvis lika relevant att avveckla outnyttjade bygggrätter som är olämpliga på grund av risker som har andra orsaker än klimatförändringarna.

9. Havsnivåhöjningar

9.2 Bedömningar och förslag

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker lagförslaget avseende statligt kustskydd. Det är positivt med ett utökat statligt ansvar och en snabb och tydlig process. Länsstyrelsen har dock följande synpunkter.

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

När det gäller beredningsprocessen anser länsstyrelsen att även Statens Geotekniska Institut (SGI), som nationell expertmyndighet för geotekniska frågor, bör få ett uppdrag i prioriteringen av kuststräckor, steg 1 i processen enligt 9.2.3. SGI har kunskaper om kusterosion som borde vara en del i bedömningen eftersom det i stora delar av södra Sverige är en direkt konsekvens av ett stigande hav.

I bilaga 3 framgår att uppdraget skulle omfatta ”vilka skador ett kustskydd skulle innebära på andra nationella intressen på samma plats eller längs samma kuststräcka”. Det är viktigt att som en del i den bedömningen ha kunskap om hur hårda kustskydd kan öka erosion och översvämning på annan plats. Denna kunskap har framför allt SGI.

12. Bedömningar och överväganden som inte lett till förslag

12.2.2 Klimatförändringar och minskade krav på bygglov

I betänkandet lyfts fram den betydelse som minskade krav på bygglov eventuellt skulle kunna ha, och tar upp frågan om krav på bygglov bör utökas inom områden som omfattas av klimatrelaterade risker. I prop. 2024/25:169 Ett nytt regelverk för bygglov föreslår regeringen att möjligheten att utföra vissa åtgärder i strid med detaljplanen inte ska gälla sådana bestämmelser om skyddsåtgärder i 4 kap. 12 § 1, plan- och bygglagen (2010:900)¹. Syftet är att byggnader inte ska hindra skyddsåtgärder mot till exempel översvämning och erosion. Länsstyrelsen bedömer att det skulle överensstämja med intentionerna i den regleringen att även införa en liknande

¹ Prop. 2024/25:169, sid 38-39 och 474-475

begränsning att utföra åtgärder i strid med detaljplanen inom ett sådant markreservat som föreslås i 8.7.

13. Konsekvenser

13.5.4 Kostnader

Utredningen föreslår resurser till länsstyrelserna i de län som gränsar mot kusten då dessa kommer att ha en central roll i arbetet och behöver stödja kommittén i de olika utredningsuppdragen. Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsatser

Utredningen anger att dessa kostnader finansieras, om de inte bedöms motivera utökade ramar, genom neddragning av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor inom utgiftsområde 6. Staten gör därmed en omprioritering av de egna resurserna till skydd mot naturolyckor. Det saknas konsekvensanalys för vad detta kommer att innebära bland annat för kommuner, men också övriga delar av klimatanpassningsarbetet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Charlotte Petri Gornitzka med samhällsplanerare Hamlet Mirjamsdotter som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsjurist Susanne Storm och biträdande enhetschef Elin Sander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.