



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.kl@regeringskansliet.se

Bättre förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51)

Er beteckning: KN2025/01049.

Länsstyrelsen Västra Götaland har av Klimat- och näringslivsdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Bättre förutsättningar för klimatanpassning* (SOU 2025:51).

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker nio av de elva ändringarna i befintlig författning med reservation för synpunkterna nedan. Länsstyrelsen avstyrker i sin nuvarande form förslagen om dispens från strandskyddet (8.1) och kapacitet i dagvattenssystemet (8.4). Länsstyrelsen ställer sig i stort bakom de nya förslagen om ett statligt ansvar för kustskydd (9.2) och medfinansiering från fastighetsägare (10.5), men anser att många detaljer behöver utredas vidare.

De föreslagna lagändringarna förväntas underlätta och utveckla klimatanpassningsarbetet i kommunerna. De är en ambitionshöjning, vilket är positivt. Länsstyrelsen saknar dock viktiga aspekter, såsom ett landskapsperspektiv och naturbaserade lösningar i den byggda miljön. De är nycklar för samhällsekonomiskt effektiva klimatanpassningsåtgärder som kan bidra till flera funktioner som riskhantering, rekreation, biologisk mångfald och gestaltad livsmiljö.

Avsaknaden av nationella riktlinjer för klimatanpassning ställer även höga krav på kommunerna att genomföra den typ av avvägningar som förslagen innebär, utan att tappa viktiga perspektiv. Länsstyrelsernas underlag, rådgivning och stöd kan behöva utvecklas.

Allmänna synpunkter på utredningen

Länsstyrelsen välkomnar utredningen och den ambitionshöjning för klimatanpassning den innebär. Vi ser dock utrymme för bearbetning och komplettering utifrån följande synpunkter, som relaterar till fler än ett av lagförslagen.

Länsstyrelsen vill understryka att lagförslagen inte löser klimatanpassningsfrågan i stort, exempelvis med avseende på finansiering eller samordning.

Ekosystembaserad och multifunktionell klimatanpassning bör användas där det är möjligt och lämpligt

Ekosystembaserad klimatanpassning och naturbaserade lösningar får lite fokus i betänkandet. Detta trots etappmålet för miljömålen som säger att kommuner och andra aktörer senast år 2025 ska ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i planering, byggande och förvaltning av den byggda miljön¹. Ekosystembaserad klimatanpassning är också centralt i EU:s nya naturrestaureringsförordning² och rättsligt bindande mål för restaurering. Däri ingår att öka grönytor och krontäckning av träd i städer, återställa våtmarker, inrätta strandnära buffertzoner, och skydda marina och kustnära ekosystem (exempelvis ålgräsängar). Detta innebär att utredningen i sin nuvarande form riskerar att leda till oönskade konsekvenser och målkonflikter med annan lagstiftning.

Länsstyrelsen anser att naturbaserade lösningar bör uppmuntras där det är lämpligt. Detta hör ihop med att klimatanpassningsåtgärderna ska vara samhällsekonomiskt rimliga och minimera negativ inverkan på natur- och livsmiljöer. Naturbaserade lösningar bör användas för att hålla kvar vatten i landskapet i syfte att förhindra erosion och översvämning längre ner i avrinningsområdet. Samtidigt höjs då grundvattennivån vilket minskar risken för torkskador och ger ett naturligt skydd mot skogsbränder.

I många fall kan det finnas fog för att inkludera naturbaserade metoder som ett positivt kriterium i kontrakt och beslut. Det berör

¹ https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/det_har/mal/

² (EU) 2024/1991; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32024R1991&qid=1728461652277>

inte minst förslagen om dispens från kustskydd (8.1), markreservat (8.7), statliga kustskydd (9.2) och medfinansiering (10.5).

Länsstyrelsen anser att det bör utredas om det kvarstår hinder i lagen för naturbaserade och multifunktionella lösningar för klimatanpassning. Det kan exempelvis vara principer som försvårar gemensamt ägande, finansiering och drift av multifunktionella lösningar där flera aktörer, sektorer eller kommuner är inblandade. Det saknas i dagsläget ett system och regelverk för att hantera planerad reträtt för bebyggda fastigheter som till följd av oåterkalleliga processer såsom erosion eller havshöjning blir för svåra eller dyra att skydda.³

Överföringseffekter vid klimatanpassning bör beaktas

Länsstyrelsen anser att formuleringarna i vissa delar av utredningen tar bristande hänsyn till uppströms–nedströms-perspektivet och konsekvenser av klimatanpassningsåtgärder på annan plats. Överföring av risker och klimatanpassningsnyttor i landskapet kan ske både mellan enskilda fastigheter, mellan stad och land, och över kommungränser.

Exempelvis saknas diskussion om hur hårda kustskydd kan öka erosion och översvämning utanför konstruktionerna.⁴ Det är därför av högsta vikt att de statliga kustskydd som föreslås harmonierar med befintliga och planerade skydd i kommunal regi (9.2). Sådana överföringseffekter bör även beaktas vid dispens från strandskydd (8.1).

Betänkandet beaktar i princip inte nedströms påverkan av de va- och fastighetsägarinitierade åtgärder som föreslås (8.4, 8.5, 8.10). I praktiken kan det exempelvis innebära att jordbruket ska ta emot vatten från agrart belägna tätorter. Det rör både vattenmängder och föroreningar som kan följa med och bli kvar. Det borde ha utvecklats.

Det gäller även kap 7, där utredarna bedömer att fastighetsägares klimatanpassningsåtgärder sällan påverkar varandra. Därför föreslås inget kommunalt samordningsansvar för klimatanpassning av bebyggd miljö, trots rekommendationer från Nationella expertrådet för klimatanpassning och Sveriges Regioner och Kommuner (SKR).

³ <https://www.forskning.se/2023/05/30/planerad-retratt-kan-skydda-invanare-vid-klimatforandring/>

⁴ T.e.x. <https://ystad.se/kommun-och-politik/sa-arbetar-ystads-kommun/hallbarhet/miljomassig-hallbarhet/klimatpaverkan-och-klimatanpassning/kusten-i-ett-forandrat-klimat/olika-satt-att-skydda-kusten>

Länsstyrelsen anser att ett sådant ansvar vore angeläget för att möta utmaningen med att klimatsäkra befintlig bebyggelse.

Föroreningar är ett annat exempel på hur åtgärder på en plats eller skala kan krävas för att minska skada på en annan. Vid översvämning av svårt förorenade områden är risken stor att dessa föroreningar sprids. Spridning av föroreningar bör kunna ses som en potentiell skada för fastighetsägare, med hänsyn till de stora ekonomiska kostnaderna för sanering av markföroreningar. Utöver det bör den samhällsekonomiska kostnaden av omfattande sanering tas med i beräkningen. Regeringen har preciserat miljö kvalitetsmålet för giftfri miljö med att *Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön*. Vid ökande översvämningar utan skyddsåtgärder finns en risk att miljö kvalitetsmålet inte kan nås. Skada bör härmed inte enbart definieras som ekonomisk skada på fastigheter utan även händelser som innebär att miljömålen motverkas.

I Länsstyrelsens olika bedömningar är kumulativa effekter alltid en faktor att ta hänsyn till och som ska utredas. Detsamma bör gälla för klimatanpassningsåtgärder. Den kumulativa påverkan kan, i värsta fall, medföra en påverkan som totalt sett kan bli större och allvarligare än den påverkan som ska förhindras.

Rättvisefrågor och sårbara grupper bör beaktas i fysisk klimatanpassning

Länsstyrelsen efterfrågar mer fokus på folkhälsa, mänskliga rättigheter och bostadsförsörjning i konsekvensanalysen av förslagen på klimatanpassning av bebyggd miljö.

Värmeböljor ingår inte i de risker som ska pekas ut i översiktsplanen. Detta trots att det är den klimateffekt som orsakar flest dödsfall, mest påverkar människors hälsa, och relativt riskerar att drabba fler socialt och ekonomiskt utsatta grupper i Sverige jämfört med exempelvis havshöjning.⁵ Det bör utredas vidare vad förslagen som involverar fastighetsägare kan få för effekter på kommunernas arbete med bostadsförsörjning.

⁵ <https://www.sweco.se/aktuellt/urban-insight/resiliens/varmeboljor/#:~:text=%C3%85tg%C3%A4rder%20f%C3%B6r%20att%20hantera%20v%C3%A4rmeb%C3%B6ljor%20i%20st%C3%A4der%20i,och%20att%20anpassa%20ventilationssystem%20f%C3%B6r%20att%20kyla%20inomhusluft.>

Konsekvenser av ett varmare klimat drabbar olika grupper på olika sätt. Äldre, barn och unga, personer med funktionsnedsättning och gravida är några målgrupper som generellt drabbas särskilt av ett varmare klimat och extremväder. Om tillräcklig analys och hänsyn till dessa grupper saknas i arbetet med klimatanpassning riskerar det att öka trycket på vård, omsorg och andra samhällsfunktioner, samtidigt som det kan förstärka redan existerade ojämlikheter i hälsa och livsvillkor. Därför är det avgörande att klimatanpassningsåtgärder planeras och genomförs med ett inkluderande perspektiv, där särskilt utsatta grupper får den uppmärksamhet och stöd de behöver. Eftersom barn påverkas annorlunda av klimatförändringar än många andra grupper kan vi få goda effekter av en barnkonsekvensanalys/prövning av barnets bästa enligt art. 3 i FN:s konvention om barnets bästa.

Länsstyrelsen får en nyckelroll samtidigt som riktade medel för klimatanpassning har avvecklats

Länsstyrelsen föreslås få en ökad nyckelroll både som samordnare, rådgivare och tillsynsmyndighet, vilket vi ser positivt på. Exempelvis föreslås att länsstyrelserna ska besluta om tillfällig nyttjanderätt till mark för att återställa eller skydda väg och järnväg, inklusive dialog med berörda markägare, samt följa upp effekten av de olika lagändringarna i PBL. Vi vill dock påpeka att riktade medel för klimatanpassning har avvecklats.

Framför allt har länsstyrelserna en nyckelroll i förslaget om statliga kustskydd. De ses som väl lämpade att stödja kommittén i de olika utredningsuppdragen och i att göra avvägningen mellan det hot som det stigande havet respektive ett eventuellt kustskydd utgör mot olika riksintressen. Detta då de företräder nationella intressen gentemot kommunerna och tillsammans med MSB har tagit fram översvämningskarteringar och planer. Västra Götalands län är ett av de åtminstone sex län som inom hundra år kommer att uppleva relativa havsnivåhöjningar. Vi välkomnar därmed förslaget att länsstyrelserna behöver resurser motsvarande åtminstone en person per länsstyrelse som kan arbeta med havsnivåhöjningar och kustskydd under en femårsperiod.

Länsstyrelsen har även ett geografiskt områdesansvar som innebär en samordnande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar på regional nivå. Detta innefattar att säkerställa samverkan mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer före, under och

efter en kris. Länsstyrelsen Västra Götaland är därmed en nyckelaktör för att främja samverkan mellan länets 49 kommuner i arbetet med att förebygga och skapa beredskap för klimatrelaterade kriser. Utredningen lämnar dock frågan om mellankommunal samverkan därhän med motiveringen att det "inte saknas möjligheter att skapa fungerande samverkansformer".

Detaljerade synpunkter på utredningens förslag

8.1 Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet (ändring i miljöbalken)

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget syfte. Vi anser dock att det behövs striktare kriterier för vad som är en giltig klimatanpassningsåtgärd och vad den avser skydda. Detta för att inte öppna upp för en alltför bred tillämpning av skälet, tvärt emot utredningens avsikt. Därför avstyrker vi förslaget i sin nuvarande form.

Det behöver tydliggöras att upphävande av och dispens från strandskyddet inte bör kunna tillämpas för anläggningar eller åtgärder som är avsedda att skydda *tillkommande* bebyggelse eller anläggningar. Detta riskerar att ske genom att ordet "egendom" används opreciserat i författningsförslaget. Dispens bör endast kunna ges för att skydda befintliga byggnader, anläggningar, infrastruktur samt värdefulla naturområden eller platser som utnyttjas frekvent för friluftslivet.

Länsstyrelsen instämmer i att det nya skälet för dispens ska tolkas restriktivt, speciellt vad gäller enskilda intressen.

Klimatanpassningsåtgärderna bör om möjligt, i linje med strandskyddet, utformas för att säkra allmänhetens tillgång till naturupplevelser och för att bevara biologisk mångfald i strandnära områden. Det behöver härmed vara ett tydligare fokus på natur- och ekosystembaserade klimatanpassningsåtgärder.

Här bör tilläggas att samma möjligheter för upphävande eller dispens från strandskyddet bör vara möjligt för klimatrelaterade åtgärder för att skydda naturområden eller platser som hyser bevarandevärt djur- och växtliv. Samtidigt är djur- och växtliv i strandskyddat område ofta anpassat till, och i vissa fall beroende av, översvämningar för sin fortlevnad och kan därmed påverkas negativt av ett skydd.

Utredningen beaktar i princip inte att hårda kustskydd kan öka erosions- och översvåmningsproblem på andra platser. En fastighetsägares skydd kan därmed öka skaderisken och motverka strandskyddets syften utanför den egna fastigheten. Det bör förtydligas vem som ska utreda sådana effekter i dispensprövningen och vilka utredningskrav som kan ställas på den sökande.

8.2 Tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg och järnväg (ändring i väglagen och lagen om byggande av järnväg)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. Länsstyrelsen anser dock att lagändringen även bör omfatta erosion, som inte uttryckligen nämns.

Det finns även skäl att resonera kring på vilken basis som ersättning för skada ska utgå till fastighetsägare och andra rättighetshavare. En grupp som förväntas beröras är lantbrukare. De kan behöva ersättas både för direkt skada, exempelvis att det inte går att bruka marken aktuellt år, och för mer varaktiga skador som markpackning, som kan minska skördar över längre tid.

8.3 Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen (ändring i ledningsrättslagen)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det mycket viktigt att underlätta för att anlägga öppna dagvattenlösningar som kan *fördröja eller leda bort* vatten som en integrerad del av dagvattensystemet. I detta ingår öppna dagvattendammar, regnbäddar, våtmarker, bäckar och diken, som också kan bidra till mervärden för biologisk mångfald och gestaltad livsmiljö.

Länsstyrelsen anser att det kan tydliggöras och ses över vilka typer av öppna och naturbaserade lösningar som omfattas av lagen. I lagtexten används formuleringen "*diken eller andra avloppsanordningar (öppna avloppsanordningar) för bortledande av dagvatten*". Fokus på "*bortledande*" utesluter i nuläget öppna dagvattenlösningar som syftar till att lagra och fördröja dagvatten i va-systemet. Länsstyrelsen anser även att ledningsrätt bör omfatta de diken som fungerar som skyddsåtgärder för skyfall och som initieras av kommunen.

8.4 Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag (ändring i lagen om allmänna vattentjänster)

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning.

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslagets syfte att formulera krav på vilken kapacitet en va-anläggning ska ha. Återkomsttiden på 10 år anses dock vara ett otillräckligt mått på kapacitet. De rekommendationer för hantering av skyfall i fysisk planering som ges av bland annat Länsstyrelsen Västra Götaland och Stockholm⁶ betonar vikten av att utgå från 100-års regn. Utredningens förslag på 10 år kan komma att ge en för låg säkerhet för att hantera avrinning från ett 100-års regn, samtidigt som kommunen ska planera för att minska riskerna från skyfall.

Idag ställer bland annat Länsstyrelsen Västra Götaland krav på att kommunen vid upprättandet av en detaljplan svarar på hur skyfall ska hanteras inom planområdet och hur detta kan påverka den allmänna va-anläggningen. En ofta föreslagen åtgärd är så kallade skyfallsdiken. Dessa avleder vid normalfall en mindre mängd vatten men kan även omhänderta skyfallsmängder av vatten. Med utredningens förslag kan det bli diskussioner om vem som ansvarar för diket: va-huvudmannen för 10-års regnet eller kommunen för 100-års regnet. Andra faktorer än återkomsttid kan också vara relevanta att beakta i lagkravet.

Länsstyrelsen anser att det behöver tydliggöras om öppna och naturbaserade lösningar ingår i definitionen av kapacitet. Detta speciellt då en parallell beredning om ökad va-beredskap motsätter sig krav på ökad kapacitet i ledningsnätet. Att byta ut underdimensionerade ledningar, dessutom i förtid, bedöms där som alltför tidskrävande och kostsamt jämfört med att göra markbaserade lösningar uppströms (se s. 161).⁷

Länsstyrelsen anser även att rättvisaspekter, inte minst mellan stad och land, behöver beaktas. Författningsförslaget är inriktat på att öka kapaciteten för *bortledande* av dagvatten. Detta bortser från att det krävs åtgärder för att fördröja och lagra vatten i systemet för att inte skada recipienter nedströms. Bortledandet av dagvatten landar ibland i någon annans system, såsom i lantbrukets dikessystem.

⁶

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6efd95ae193bb06fa5815955/1734345334051/Rekommendationer%20f%C3%B6r%20hantering%20av%20C3%B6versv%C3%A4mning%20till%20f%C3%B6ljande%20av%20skyfall%202018-5.pdf>

⁷ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/12/sou-202482/>

Dessa är redan i sig underdimensionerade eftersom de ofta är minst 70 år gamla. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att dessa system synkroniseras på ett bättre sätt med avseende på kapacitet, fördröjning och kostnadsfördelningar.

8.5 Va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattenssystemets kapacitet (ändring i lagen om allmänna vattentjänster)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Om va-huvudmannen meddelar att den föreslagna åtgärden inte kan genomföras bör de meddela om och när det kan ske.

Länsstyrelsen anser att informationsplikten principiellt bör utökas till fastighetsägare som inte *själva* är riskutsatta men som vill (eller uppmuntras) vidta åtgärder för att fördröja dagvatten på sin fastighet. Formuleringen "*fastighetsägare som vill minska sin risk*" förutsätter att minskning av egen risk är enda incitamentet för att vidta åtgärder. Man osynliggör därmed gröna, multifunktionella lösningar som kan minska risken för andra nedströms och samtidigt bidra till mervärde på den egna fastigheten.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag, med reservation för synpunkterna nedan.

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att redovisningen av risker i översiktsplanen utökas med förslag på åtgärder. Det kan bidra till ett bättre planeringsunderlag för efterföljande planering och prövning. På så sätt stärks sambandet mellan riskbedömning och faktiska åtgärder.

Att kommunen föreslås redovisa *var* riskerna bör mötas med förebyggande fysiska åtgärder kommer även att tydliggöra för fastighetsägare och exploatörer var de behöver bedöma riskminskande åtgärder för att skydda sin egendom.

I sammanhanget är det dock viktigt att kravet på detaljeringsnivå inte blir för långtgående, då översiktsplanen handlar om en redovisning av grunddragen i fråga om den avsedda användningen

av mark- och vattenområden för hela kommunen. Det viktiga är att kravet på detaljeringsnivå möter behovet för efterföljande planering.

Länsstyrelsen anser även att det bör tydliggöras vad som menas med att *ta initiativ* till åtgärder. Förslagsvis bör redovisningen ske i flera steg: 1) var det behövs åtgärder (inte nödvändigtvis samma som riskområden, då åtgärder kan behövas uppströms), 2) var kommunen själv planerar att genomföra dem, och 3) var åtgärder kan behövas av andra aktörer där kommunen inte har rådighet.

Länsstyrelsen anser även att *värme och värmeöar bör inkluderas i de risker som ska pekas ut i översiktsplanen*. Kommunernas fysiska planering har stor betydelse för hur klimatrelaterade värmeböljor påverkar människors hälsa och säkerhet, både utomhus och inomhus. Därför bör plan- och bygglagen tydligare kräva att kommunerna i översiktsplanen redovisar var åtgärder behövs för att motverka effekterna av extrem värme. De utpekade områdena kan då utgöra ett tydligare underlag för planeringen av exempelvis urban grönstruktur och krontäckning av träd (i linje med EU:s restaureringsförordning).

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen vill dock belysa att när en detaljplan tas fram, behöver det framgå av planbeskrivningen hur markreservatet är tänkt att genomföras och vilka konsekvenser detta får för fastighetsägarna och andra berörda. Länsstyrelsen delar utredningens konstaterande att förslaget kan vara problematiskt utifrån att vissa bygglovbefriade åtgärder kan utföras inom markreservatet.

I Boverkets föreskrifter om detaljplan anges vad som kan regleras med en bestämmelse om markreservat för allmännyttiga ändamål, vilka underkategorier som bestämmelsen ska sorteras under och vilken kod som hör till respektive underkategori. Det är endast de underkategorier och koder som räknas upp i föreskriften som får användas. Länsstyrelsen ser att Boverket kan behöva få i uppdrag att reglera denna typ av markreservat.

Byggnadsnämnden har möjlighet att bestämma tidsbegränsade bygglov och avgöra när det kan beviljas. Länsstyrelsen bedömer att det borde vara möjligt för kommunen att bevilja tidsbegränsade lov

där ett markreservat för klimatanpassningsanläggning finns, men här bör behovet av att använda markreservatet beaktas.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

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

Länsstyrelsen tillstryker förslaget, men anser att utredningen behöver kompletteras.

Länsstyrelsen anser att de 6 år som kommunerna har på sig att upphäva olämpliga detaljplaner borde förlängas till 10 år.

Utredningen saknar förslag på vilken myndighet som ska utöva tillsyn samt vad som händer om kommunen inte följer lagen. På s. 306 föreslås Länsstyrelsen få ett kontinuerligt uppdrag att följa tillämpningen av de nya bestämmelserna i PBL, dock mer med fokus på att utvärdera effekterna än att utöva tillsyn. Vidare behöver det tydligt framgå var gränsen går för om det finns en betydande risk för skador om marken bebyggs, så att det finns en tydlighet i hur regleringen ska tolkas.

I utredningen skriver man att de kostnader som uppstår för kommunen för att upphäva eller ändra planen kommer, om det inte samtidigt görs andra ändringar, inte att kunna debiteras någon i form av avgifter. Kostnaderna faller därmed på skattebetalarna. Länsstyrelsen saknar underlag för att kunna bedöma om förslaget är en samhällsekonomiskt effektiv lösning på problematiken, samt en redovisning av olika alternativa förslag.

Förslaget kan även innebära en ökning av antal detaljplaneärenden för Länsstyrelsen att handlägga då samtliga ändrade eller upphävda detaljplaner ska granskas och i sista hand överprövas av Länsstyrelsen.

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

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag.

Det bör dock förtydligas vem som ansvarar för att tillhandhålla underlag för att bedöma risken som avses förebyggas och på vilken detaljnivå. Kommunen har ansvar för att på ett övergripande plan bedöma risker. För att bedöma risker för en exploatering bör det tydligt framgå vilka underlag som omfattas av lagen. Det kan vara en fördel att koppla detta till de krav som ställs på underlag inför framtagande av en detaljplan.

Det bör förtydligas hur och varför informationsplikten avses begränsas till "fastighetsägare som vill vidta åtgärder", då informationen även kommer att vara begärlig exempelvis vid husköp. Fokus på fastighetsägare bortser från att andra nyttjare, såsom boende i hyresrätt eller verksamhetsutövare i hyrda lokaler, principiellt bör ha samma rätt till information som kan påverka deras boende eller verksamhet. Länsstyrelsen anser att det bör vara tydligt redan i översiktsplanen var det kan finnas risker (8.6).

Det bör undersökas om kommunen kan bli ansvarig genom expropriering ifall betydande risker påvisas där fastighetsägare inte kan få tillstånd att vidta riskminskande åtgärder, till exempel i anslutning till Natura 2000-områden.⁸

8.11 Föreskrifter om högsta inomhustemperatur för känsliga grupper

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag men anser att det även bör omfatta skollokaler.

Förslaget är ett viktigt steg för att stärka skyddet för personer som är särskilt känsliga för höga temperaturer och därmed bidra till en mer jämlik hälsa i ett förändrat klimat.

Samtidigt vill Länsstyrelsen uppmärksamma att förslaget riskerar att lämna vissa känsliga grupper utanför det förstärkta skyddet. Folkhälsomyndigheten identifierar i sin vägledning (s. 219) bland annat äldre, kroniskt sjuka, personer med funktionsnedsättning, små barn, gravida samt personer som använder viss medicin som särskilt känsliga för värme. Av dessa grupper omfattas i nuläget endast de som bor i särskilda boenden enligt Socialtjänstlagen (2025:400) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387) av det föreslagna bemyndigandet.

⁸ <https://www.bohuslaningen.se/nyheter/uddevalla/vill-riva-fem-hus-pa-lyckorna.d5bbf41c-4b2a-48cf-88fb-4330260dd5b5>

Länsstyrelsen har förståelse för behovet av vissa begränsningar, men anser att regeringen bör överväga att på sikt utreda förutsättningarna för att även skydda andra känsliga grupper som inte bor i särskilda boenden. Det kan inkludera personer med omfattande hemtjänst eller personlig assistans i det egna hemmet samt äldre personer i trygghetsboenden, där det i praktiken ofta finns ett omfattande omsorgsbehov. Även små barn och gravida i skyddade eller tillfälliga boenden bör beaktas i en sådan framtida översyn.

Länsstyrelsen betonar även att förslaget kräver en framåtsyftande bostadsförsörjningsplanering, då det redan idag råder brist på vissa typer av speciella boenden. I årets bostadsmarknadsenkät uppger exempelvis 20 av 49 kommuner i Västra Götalands län att de har ett underskott av LSS-bostäder, som kommunerna ansvarar för att tillhandahålla.⁹ Det finns även ett stort behov av bostäder anpassade efter äldre i flera kommuner.

I förlängningen anser Länsstyrelsen att värme och värmeöar bör inkluderas i de risker och åtgärder som ska pekas ut i översiktsplanen (se 8.6). Detta för att bidra till allmän folkhälsa och skydda sårbara grupper som inte kan identifieras utifrån boendeform, som vistas utomhus, eller i byggnader med begränsad möjlighet till kylning.

9.2 Ett statligt ansvar för skyddet mot översvämningar från havet

- Länsstyrelsen tillstyrker den del av förslaget som handlar om att staten ska ta ansvar för skydd mot översvämning genom att identifiera områden längs havskusten i behov av skydd utifrån ett nationellt perspektiv, för att sedan bevaka dessa inom riksintressebestämmelserna. Vi delar även utredningens syn på behovet av en snabb och tydlig process.
- Länsstyrelsen anser att naturbaserade lösningar alltid, från början, bör utredas som ett första alternativ under utformning av skydden.
- Länsstyrelsen avstyrker den del i förslaget som innebär att de områden som bedöms vara av nationellt intresse för

⁹ <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2025/regional-bostadsmarknadsanalys-2025-vastra-gotalands-lan.html>

kustskydd ska beslutas av riksdagen och bevakas inom fysisk planering genom en ny bestämmelse i miljöbalkens fjärde kapitel. Länsstyrelsen efterfrågar en vidare utredning gällande konsekvenser och alternativ.

Fler aktörer bör vara inblandade

Länsstyrelsen anser att förslaget att staten ska ta ansvar för skydd mot översvämningar från havet är motiverat. Det är bra att staten genom Boverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får uppdraget att identifiera områden längs med havskusten som är i behov av skydd utifrån ett nationellt perspektiv, för att sedan bevaka dessa inom riksintressebestämmelserna.

Länsstyrelsen anser även att kommittén måste ha fler medlemmar än MSB, Boverket och kommunerna. Exempelvis länsstyrelserna, Försvarsmakten, Trafikverket, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Det kan även vara relevant att involvera större privata intressenter. I Västra Götaland berörs exempelvis Göteborgs hamn och Borealis.

Utformning av skydden bör främja naturvärden, naturupplevelser och långsiktig resiliens

Kustskyddens utformning bör om möjligt bibehålla eller skapa nya naturvärden och främja allmänhetens tillgång till kusten. Detta är speciellt viktigt eftersom riksintressen för natur och friluftsliv hotas både av havshöjningen och av skydden.

Naturbaserade lösningar bör användas där det är möjligt och lämpligt. Länsstyrelsen anser att naturbaserade lösningar bör lyftas fram som ett eget kriterium i de generella normer som diskuteras på s. 252, jämte prognoser för havsnivåhöjningar och säkerhetsmarginaler. Där platsen kräver hårda skydd kan dessa utformas för att främja biologisk mångfald och marint liv, så kallade *ecological enhancements*.¹⁰ Ett kombinerat skydd kan minska den nödvändiga höjden och kostnaden för skyddsvallar. Exempelvis kan restaurering av våtmarker utanför havsvallar vara mer kostnadseffektivt än att höja vallen. Ett annat alternativ är så kallade horisontella vallar. Det innebär att vallen placeras en bit in från kusten, med ett brett och svagt sluttande vegetationsklätt våtmarksområde mellan vattnet och vallen. Denna utformning gör

¹⁰ <https://academic.oup.com/icesjms/article/80/5/1218/7181089>

att växtligheten dämpar vågorna och minskar risken för att vågor slår över vallen, samtidigt som våtmarken ger andra ekosystemtjänster.¹¹

Länsstyrelsen anser att skydden bör utformas på ett sätt som bidrar till långsiktig samhällelig resiliens. Klimatresilient utveckling innebär att inte skapa inlåsningar utan att bevara flertalet framtida möjligheter för klimatanpassning (exempelvis eventuell reträtt om detta skulle bli nödvändigt i ett framtida klimat).¹² Resiliens innebär också att ha olika åtgärder på plats om en fallerar.¹³ Ett sådant systemtänk är viktigt även ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, med tanke på risken för sabotage som utredningen lyfter men inte behandlar i detalj. Länsstyrelsen anser att kustskydden främst bör avse att skydda befintliga intressen, natur- och kulturvärden och kritisk infrastruktur, och i regel inte skapa nya sårbarheter genom att uppmuntra fortsatt kustnära exploatering innanför skydden. Ett "värstascenario" där skyddet tappar sin funktion måste finnas med i samhällsplaneringen. Kommunernas översiktsplanering har här en viktig roll i att säkerställa hållbar och robust (resilient) samhällsutveckling innanför skydden. På s. 240 beskrivs möjligheten att utforma kustskyddet som en väg. Detta kan vara olämpligt både från ett riskperspektiv, då det skapar nya sårbarheter för kritisk infrastruktur, och från ett strandskyddsperspektiv, då det riskerar att avskärma och begränsa människors tillgång till kustlinjen.

Det bör utredas om lagändringen är lämpligare placerad i miljöbalkens tredje i stället för fjärde kap

Utredningen föreslår att de områden som bedöms vara av nationellt intresse ska beslutas av riksdagen och bevakas inom fysisk planering genom en ny bestämmelse i miljöbalkens fjärde kapitel.

Länsstyrelsen avstyrker denna del i förslaget. De geografiska bestämmelserna i miljöbalkens fjärde kapitel syftar till att bevaka större områden med bevarandevärdena natur- och kulturmiljö i sin helhet samt anger undantag, förbud och villkor kopplat till detta. Det statliga kustskyddet förutsätter, så som det beskrivs enligt utredningen, uppförande av anläggningar eller andra typer av fysiska åtgärder eller ingrepp i miljön. Detta stämmer inte överens med

¹¹ <https://www.nature.com/articles/s41598-025-99762-7>

¹² <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-18/>

¹³ https://www.stockholmresilience.org/download/18.38d03ead14faea877c1deca/1459560220683/Resiliens%20i%20praktiken_hi.pdf

innebörden i miljöbalkens fjärde kapitel och kan komma att skapa svårigheter i tillämpningen.

Utredningen beskriver att dess områden kommer att vara aktuella för kustskydd i all framtid. Samtidigt är det också tydligt att det finns många oklarheter kring genomförande och behov över tid för kustskyddet. Det skulle därmed vara lämpligare om de geografiska områdena inte fastslogs i lag utan i stället är föremål för de regelbundna aktualiseringar som sker genom hushållningsförordningen kopplat till miljöbalkens tredje kapitel. Denna aktualisering säkerställs inte på samma sätt genom bestämmelserna i fjärde kapitlet. Konsekvensbeskrivningen i utredningen avseende statligt ansvar för kustskydd hanterar inte konsekvenser för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i sin helhet genom införande av nytt riksintresse i miljöbalkens fjärde kapitel.

Det hade varit värdefullt om utredningen hade tittat på möjligheten att införliva kustskyddet genom 3 kapitel 9 § stycke 2 miljöbalken, inom ramen för totalförsvarets civila del där MSB är ansvarig riksintressemyndighet. MSB:s uppdrag genom riksintressebestämmelser i 3 kap miljöbalken samt hushållningsförordningen skulle kunna utökas till att även omfatta områden av riksintresse för anläggningar för klimatanpassning/beredskap för naturolyckor. Ett välmotiverat riksintresseanspråk enligt 3 kap 9 § miljöbalken 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. Behov har framförts av Länsstyrelsen Västra Götaland till Boverket och MSB redan 2021 genom "Underrättelse om riksintresse – anläggning för klimatanpassning" (DNR 408-25336-2021). Det är oklart om denna möjlighet övervägts i utredningen, åtminstone framgår det inte av betänkandet.

Så som förslaget om ändring i miljöbalken är utformat gällande kustskydd för översvämning så kan det tolkas som att 4 kap 1 § st.1-2 miljöbalken ska tillämpas för kustskyddsområdena. Enligt denna paragraf får ingrepp i miljön komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturmiljövärden. Det kan skapa svåra bedömningar/avvägningar i områden som berörs av 4 kap 2-3 § samt 4 kap 8 § miljöbalken. I Västra Götalands län berörs därmed hela kustremsan.

10.5 En ny lag om fastighetsägares medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

Länsstyrelsen ställer sig i stort bakom utredningens förslag.

I befintlig lagstiftning har fastighetsägare ett långtgående eget ansvar för att klimatanpassa sin fastighet. Effektiva och samhällsekonomiskt rimliga skydd mot exempelvis översvämningar, skred och erosion kan dock kräva åtgärder på andra platser ("uppströms") eller på en större skala än vad enskilda fastighetsägare råder över. Det är svårt för enskilda att ha tekniskt och naturvetenskapligt kunnande om vad som är en effektiv klimatanpassningsåtgärd utifrån platsens förutsättningar. Utan samordning kan enskildas insatser även överföra risk till andra (exempelvis genom att öka avrinning eller erosion nedströms). Därför är möjligheten att bidra till gemensamma anläggningar ett steg framåt.

Lagen kan också komma att få en normerande effekt genom att investeringar i klimatanpassning blir en viktigare faktor vid nybyggnation och försäljning av bostäder i riskområden.

Länsstyrelsen ser dock behov av förtydliganden och vidare utredning/uppföljning av konsekvenser både för fastighetsägare, exploatörer och boende.

Det bör förtydligas vad som ingår för medfinansierande fastighetsägare

Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas vad de fastighetsägare som medfinansierar en åtgärd kan förvänta sig, samt vad som händer om de ändå drabbas. Utredningen beskriver att medfinansiärerna inte har någon särskild rätt till skadestånd för skador tillkomna om det skulle visa sig att den vidtagna åtgärden inte skyddar mot en naturhändelse. Som skadelidande kan de dock driva frågan om skadestånd i domstol enligt allmänna principer.

Formuleringen att nytta föreligger om den betydande risken "upphör" är därmed mycket vilseledande. (Att den "upphör vara betydande" som det står på annat ställe är lite bättre.) Kommunikationen om hur mycket åtgärden förväntas minska risken bör vara saklig. Detta för att inte bidra till en falsk trygghet eller avråda fastighetsägare från att ta kompletterande riskminskande åtgärder såsom inom beredskap.

Ta större höjd för flexibla, multifunktionella lösningar

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att medfinansiering från fastighetsägare endast får uppgå till 50 procent av kommunens kostnader. Om det som ska skyddas har ett större värde för fastighetsägarna än för allmänna intressen bör inte kommunen tvingas att bekosta hälften av kostnaderna. Nyttan för skattekollektivet bör vara ett starkt motiv vid fördelning av kostnaderna. Länsstyrelsen anser även att kommunen inte alltid måste vara huvudman för genomförandet.

Länsstyrelsen anser att det bör utredas under vilka förutsättningar multifunktionella och naturbaserade åtgärder skulle kunna samfinansieras genom modellen. På s. 272 beskrivs att förslaget är avgränsat till 'rena' klimatanpassningsåtgärder som "ska vara en reaktion på redan observerade eller framtida sannolika förändringar i klimatet och [...] inte genomförts om klimatet varit stabilt". I sin nuvarande form riskerar därmed förslaget att utesluta multifunktionella klimatanpassningsåtgärder, som i forskning framhålls som det mest kostnadseffektiva.¹⁴ En multifunktionell åtgärd kan vara en basketplan, skatepark eller stadspark som även fungerar för att fördröja vatten i den byggda miljön, eller ett kustskydd som även tillåter bad och/eller främjar marina och kustnära habitat.

Detta är speciellt viktigt om åtgärderna tar allmän platsmark i anspråk för att minska risken för enskilda fastighetsägare. Multifunktionalitet skulle då bidra till att öka samhällsnyttan och främja rättvis markanvändning. Ett skydd som har multipla funktioner och kan samfinansieras från olika sektorer bör även minska kostnaden för berörda fastighetsägare. I vissa fall kan det behövas nya förvaltningsmodeller för att kommunerna ska kunna få till stånd sådana sektorsövergripande synergilösningar.

Konsekvenser för olika typer av fastighets- och rättighetsinnehavare bör beaktas

Det bör utredas huruvida förslaget kan leda till inlåsningar eller försämringar för grupper som är svaga på bostadsmarknaden. Det kan både handla om att tvingas flytta för att man inte har råd att

¹⁴ <https://www.ri.se/sv/expertisomraden/projekt/multifunktionell-urban-klimatanpassning-i-samverkan#:~:text=Klimatanpassnings%C3%A5tg%C3%A4rder%20%C3%A4r%20kostsamma%20men%20genom%20att%20skapa%20multifunktionella,befintliga%20metoder%20f%C3%B6r%20att%20v%C3%A4rdera%20och%20prioritera%20%C3%A5tg%C3%A4rder>

betala avgiften, eller att tvingas bo kvar i områden med ökande risk eller återkommande klimatrelaterade problem såsom värme eller fuktskador. Många fastighetsägare, såväl enskilda som bolag, har små marginaler och kan få svårt att betala även om avgiften begränsas till 10 procent av fastighetens värde. Indirekt kan förslaget även gå ut över andra upplåtelseformer i det befintliga bostadsbeståndet, såsom hyresbostäder, om det kan leda till att hyror höjs eller att hyresfastigheter måste säljas för att fastighetsägaren inte har råd med avgiften. Uppföljning bör därför inkludera effekter på kommunernas bostadsförsörjning.

Det bör förtydligas huruvida andra aktörer som gynnas av en klimatanpassningsåtgärd kan inkluderas i lagstiftningen. I 3 § anges att *Vad som gäller för fastighetsägare ska även gälla för innehavare av tomträtt och innehavare av vägrätt*. Det anges dock inte huruvida lagen gäller för andra typer av rättighetsinnehavare, såsom för ledningsrätt och servitut. Det är otydligt och bör motiveras varför just innehavare av tomträtt och vägrätt inkluderas i lagen. Det bör även förtydligas hur förslaget om medfinansiering förhåller sig till befintliga gemensamhetsanläggningar och samfälligheter.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsen ser positivt på genomgången av kapitel 3, Gällande rätt och pågående lagstiftningsarbeten. I kapitel 3.1.5 bedömer vi det dock som viktigt att även miljöbalkens 5 kapitel, där Försämringsförbudet beskrivs, också behöver tas med i utredningen. Försämringsförbudet skulle kunna försvåra för genomförandet av olika klimatanpassningsåtgärder, exempelvis översvämningsskydd. Det är viktigt att ta höjd för det tidigt i planeringen för att undvika utmaningar längre fram i processen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med klimatanpassningsstrategen Ebba Brink som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsarkitekten och funktionschefen Andreas Lidholm medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.