

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Linnea Mellquist, Johanna AnderssonKlimat- och näringslivsdepartementet
Kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kn.registrator@regeringskansliet.se
Dnr: KN2025/01049

Yttrande över remiss av SOU 2025:51 Bättre förutsättningar för klimatanpassning

Klimat- och näringslivsdepartementet har överlämnat utredningen Bättre förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51) till Uppsala kommun för yttrande. Uppsala kommun har granskat utredningens förslag och bedömningar med utgångspunkt i hur de bedöms påverka kommunen. Uppsala kommun har följande ställningstaganden, noteringar och synpunkter gällande förslagen.

1. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa vilka klimatanpassningsåtgärder kommunen avser att initiera

Uppsala kommun är positiva till förslaget men vill uttrycka följande synpunkter:

Översiktsplanen är enbart lämplig för denna kommunikation avseende högt prioriterade insatser. Det kommer fortsatt finnas en viss osäkerhet för fastighetsägare eftersom tidsperspektiven är långa (initiativ inom 10–20 år). I ett översiktsplaneskede är förutsättningarna till stor del outredda och det bör därför inte vara några skyldigheter/följder kopplat till att en åtgärd senare inte genomförs.

Det är inte rimligt att kommunen redovisar alla platser som kan förväntas åtgärdas inom tidsperioden utan det bör vara utvalda och högt prioriterade åtgärder som preciseras som insatser, där åtgärder kan ge en stor påverkan i ett större område eller område med prioriterade verksamheter. Andra platser kommunen har kännedom om kan kommuniceras i kunskapsunderlag eller på annat sätt för att visa på möjligheterna.

Det är viktigt att ansvaret för fastighetsägare att motverka risker fortfarande är tydlig.

2. Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som innebär för stora risker

Uppsala kommun avstyrker förslaget enligt synpunkter nedan.

Uppsala kommun anser att förslaget innebär en viss inskränkning i det kommunala planmonopolet, vilket bör undvikas. Kommunerna har redan idag möjlighet att upphäva eller ändra gällande planer som innebär för stor risk.

Förslaget som är på remiss hanterar ingen lösning på problematiken kring att det är resurskrävande för kommuner att ändra planer idag, utan hänvisar till att kommunen får stå för kostnaden genom skattekollektivet.

Kommunen ges enligt förslaget sex års tidsfrist efter att lagändringen trätt i kraft och har sedan maximalt två år på sig att ändra eller upphäva de detaljplaner som medför för stora risker. Då planverksamheten till stor del är taxefinansierad finns det en risk för ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för vilka exploateringsprojekt som kan prioriteras då man måste lägga resurser på att upphäva eller ändra detaljplaner.

För Uppsala kommun rör det sig vid en första kartering om ingen till ett fåtal äldre detaljplaner som berörs och förslaget bedöms därför inte ge någon större påverkan inom Uppsala kommun då ett eventuellt upphävande kan hanteras med förenklat förfarande. Förslaget är otydligt avseende var gränsen går för vilka planer som behöver upphävas eller ändras vilket måste förtydligas inför en eventuell lagändring.

3. Föreskrifter om högsta inomhustemperatur för känsliga grupper

Uppsala kommun är positiva förslaget och vill uttrycka följande förslag på förtydliganden:

Uppsala kommun önskar tydligare vägledning kring vem som bär ansvaret för att inomhustemperaturen inte är för hög. Det är idag ofta otydligt vem av fastighetsägaren, boende eller vårdgivaren som har ansvaret, vilket är en utmaning och kan göra att klimatanpassningsprojekt strandar. Uppsala kommun delar förslagets uppfattning om att den som ansvarar för ett boende även borde vara ansvarig för att riktvärdena klaras i boendelägenheter.

En central fråga i sammanhanget är om en icke klimatanpassad lokal är att betrakta som brukbar, alltså om en fastighetsägare får hyra ut lokaler i vilka temperaturen kan ligga på för höga temperaturer under arbetsdagen. Uppsala kommun tycker att det vore bra om kravet också infördes i byggreglerna för att framåt bygga rätt från början, då central komfortkyla kan behövas för att klara kraven. Det behöver därför förtydligas vilka förutsättningarna är i stycket ”föreläggande gentemot fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren, beroende på vem som anses ha förutsättningar att se till att temperaturen hålls nere.” på sidan 17 i utredningen.

4. Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen

Uppsala kommun är positiva till förslaget men vill uttrycka följande synpunkter:

Det finns ett behov av att kunna söka ledningsrätt för öppna kombinerade dagvatten/skyfallsanläggningar där ansvaret är delat mellan VA-huvudman och kommun. Nämda ansvarsfördelning mellan VA-huvudman och kommun ska samtidigt fortsatt vara tydlig.

En ledningsrätt för en öppen dagvatten/skyfallsanläggning kan komma att ta mer yta i anspråk och begränsa användningen på fastigheten som påverkas. Det är viktigt att lantmäterimyndigheten beaktar detta vid bedömning av lämplig placering och att ersättning står i proportion till intrånget.

5. Tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg och järnväg

Uppsala kommun instämmer till förslaget.

6. Markreservat för klimatanpassningsanläggningar ska kunna införas i en detaljplan

Uppsala kommun är positiva till förslaget då det ger kommunen utrymme att planera hållbart och långsiktigt samt säkerställer att möjligheten till framtida klimatanpassningsanläggningar kvarstår inom planområdet.

Det är viktigt att det förtydligas hur bygglovsbefriade åtgärder hanteras på dessa ytor, också den dag ett markreservat behöver tas i anspråk avsett ändamål.

Uppsala kommun föreslår att förvaltningsansvaret utreds ytterligare. Detta då det finns en risk att förvaltningen av åtgärder som anläggs inom kvartersmark blir bristfällig med tiden när syftet med dem glöms bort, exempelvis vid fastighetsförsäljning.

7. Möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassnings ska utökas

Uppsala kommun är positiva till förslaget och vill uttrycka följande synpunkter:

Förslaget förutsätter att kommunen har tydliga riktlinjer och kunskapsunderlag för vilka krav som är rimliga och proportionerliga. Det vore önskvärt med nationella riktlinjer för en likvärdig tillämpning samt för att låga krav inte ska bli en konkurrensfördel vid exploatering.

Det är positivt att förslaget kan innefatta åtgärder utanför det egna planområdet då det kan vara det mest rationella, men det ställs höga krav på att genomförbarheten är säkerställd vid detaljplanering. Det finns risk att enskilda fastighetsägare hamnar i kläm om flera fastighetsägare behöver samverka om en åtgärd och alla delaktiga fastighetsägare inte utför sina delar av åtgärden.

8. Kommunen ska tillhandahålla underlag när en fastighetsägare vill genomföra en klimatanpassningsåtgärd

Uppsala kommun är positiva till förslaget men vill uttrycka följande synpunkter:

Det är viktigt att precisera på vilken nivå kommunen ansvarar för att kartlägga och i vilken form underlagen ska tillhandahållas.

Uppsala kommun anser inte att det i dagsläget är rimligt att kartera alla mindre vattendrag, skyfallskartera med en noggrannhet som avser enskilda fastigheter, skyfallskartera hela kommunens yta eller alla mindre bebyggelsekluster. Det är inte heller rimligt att à jour-hålla samtliga underlag utifrån förändrade förutsättningar, exempelvis tillkommande bebyggelse, mer än då det kan förväntas vara större förändringar i resultaten. Uppsala kommun anser att det är tillräckligt att underlag tillgängliggörs digitalt (kartor) och att utredningar finns åtkomliga (nedladdningsbara).

Det är viktigt att kommunen inte övertar ansvaret för underlagens riktighet så att det kan uppstå skyldigheter i förhållande till underskattade eller överskattade risker då dessa modeller kan innehålla osäkerheter.

9. Va-huvudman ska lämna uppgifter om dagvattenssystemets kapacitet

Uppsala kommun avstyrker förslaget och framför följande skäl:

Förslaget riskerar att innebära omfattande arbetsbelastning för VA-huvudmannen utan att ge någon direkt eller väldigt begränsad nytta för fastighetsägaren.

Översvämningsrisken är som störst vid nederbördsmängder större än det tioårsregn som VA-huvudmannen ansvarar för att bortleda. Kapaciteten i ledningsnätet skulle därför vara irrelevant i de flesta fallen. Eftersom VA-huvudmannen inte har rådighet över utformningen och avledningen av dagvatten från anslutna ytor kan risken för ytledes översvämningsrisk kvarstå för ett område trots att det ansluter till ett korrekt utformat och dimensionerat allmänt dagvattensystem. Fastighetsägare riskerar då att få den felaktiga uppfattningen att tillräcklig kapacitet i den allmänna dagvattenanläggningen skulle innebära att deras fastigheter inte riskerar ytledes översvämningsrisk. Dagvattensystem är dessutom ofta komplexa anläggningar som tar emot dagvattenflöden från stora avrinningsområden. Det finns därför en risk att fastighetsägare felaktigt tolkar informationen och investerar i kostsamma åtgärder som antingen inte hade behövts eller som inte uppfyller önskad effekt.

Förslaget verkar ha sin utgångspunkt i ett kombinerat dagvatten- och spillvattensystem och ger därför en missvisande bild av risken för källaröversvämningsrisk. I ett kombinerat system finns det risk för källaröversvämningsrisk om dessa är anslutna till ett vattenfyllt dagvattensystem. Men i de fall separata ledningssystem finns utbyggt för dagvatten och spillvatten, vilket oftast är fallet i Uppsala kommun, tillåts inte källaranslutningar vara kopplade mot dagvattennätet. En korrekt ansluten fastighet till ett separerat dagvattensystem riskerar inte att få sina byggnader översvämmade via dagvattensystemet.

Uppsala kommun föreslår i stället att fastighetsägare utgår från att den allmänna VA-anläggningen uppfyller det föreslagna minimikravet om att ha kapacitet för att bortleda ett tioårsregn och dimensionerar sina åtgärder därefter.

Uppsala kommun föreslår även att införandetiden för detta förslag, om det ändå genomförs, ska förlängas. För att kunna svara på en begäran för samtliga fastigheter inom verksamhetsområdet med tillförlitlighet behövs en hydraulisk modell för dagvattennätet. Sådana modeller tar tid att bygga upp. Det skulle även behöva förtydligas vilka skyldigheter förslaget innebär för VA-huvudmannen i de fall information har lämnats ut till fastighetsägare och senare blivit inaktuell, till exempel vid förnyelse av ledningsnätet eller tillkomna anslutningar som påverkat kapaciteten.

10. Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag

Uppsala kommun avstyrker förslaget i sin nuvarande form. Följande frågor behöver förtydligas:

Det skulle behöva utredas vidare om VA-huvudmannen fortsatt får dimensionera nya dagvattensystem för en återkomsttid större än tio år utan att det kan anses vara en icke nödvändig kostnad enligt § 30 i Lag om allmänna vattentjänster (LAV). Detta eftersom branschstandard i dag utgår från Svenskt Vattens publikation P110 där återkomsttiden för trycklinje i marknivå är 20 år för tät bostadsbebyggelse och 30 år för centrum- och affärsområden.

Uppsala kommun föreslår att termen ”skyfall” definieras i lag för att tydliggöra VA-huvudmannens respektive kommunens ansvar. I de överväganden i utredningen som mynnat ut i förslaget om tioårsregn står det att den allmänna VA-anläggningen ska kunna bortleda ett *skyfall* med en återkomsttid på upp till tio år. Utgångspunkten är för nuvarande inte att ett skyfall ska kunna bortledas eftersom ett skyfall (utifrån SMHI:s strikta definition) ofta faller utanför ramen för VA-huvudmannens ansvar.

Det behöver fortsätta utredas vid vilken tidpunkt en allmän VA-anläggning ska kunna bortleda ett tioårsregn, eftersom nederbörds mängden i ett tioårsregn förväntas öka i framtiden till följd av klimatförändringarna. Beroende på tidpunkt kan det innebära att VA-huvudmannen antingen systematiskt behöver överdimensionera nya dagvattenanläggningar, varpå frågan om nödvändiga kostnader i § 30 LAV återigen aktualiseras, eller att förnyelse av dagvattenanläggningen behöver ske mer frekvent och förmodligen innan den tekniska livslängden uppnåtts. Detta riskerar att leda till ökade kostnader för VA-huvudmannen och ett ineffektivt resursutnyttjande.

Uppsala kommun föreslår att minimikravet om tioårsregn enbart gäller vid nyanläggning och förnyelse. Det är inte rimligt att den del av den befintliga anläggningen som inte uppfyller kravet skulle uppdimensioneras inom den föreslagna införandetiden. Detta eftersom det vore mycket tids- och resurskrävande samt innebära ett mycket stort och störande ingrepp i stadsmiljön. Det skulle även kräva höjningar av va-taxan då åtgärder i befintlig bebyggelse är mycket kostsamt.

Uppsala kommun är tveksamma till miljönyttan med förslaget. Att enbart dimensionera upp dagvattenledningar i befintlig miljö utan att samtidigt anlägga åtgärder för dagvattenrening skulle innebära att mycket större föroreningsmängder transporteras till recipienten. Anläggningar för dagvattenrening i befintliga miljöer är samtidigt mycket svåra att genomföra då många intressen konkurrerar om samma ytor.

Det vore inte heller effektivt ur perspektivet resursutnyttjande att prioritera att dimensionera upp stora delar av det allmänna dagvattennätet över förnyelsen av dricks- och spillvattenledningar, som även den behöver öka. Detta är förmodligen fallet för många VA-huvudmän, då den nationella förnyelsetakten är låg och underhållsskulden redan idag är stor i de flesta kommuner.

11. Klimatanpassningsåtgärd som skäl för särskilt dispens av strandskyddet

Uppsala kommun är positiva till förslaget. Ett särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder skulle kunna trygga exploatering som bedöms nödvändig och samhällsnyttig, förutsatt att det inte strider mot strandskyddets syfte att värna om allemansrätten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv.

Uppsala kommun vill framföra följande synpunkter till förslaget:

Införandet riskerar att medföra utmaningar för miljöförvaltningen då det utförligt behöver visas att åtgärden är nödvändig och inte kan placeras utanför strandskyddsområdet. Det skulle krävas god dokumentation av klimatrelaterade risker. Detta skulle kräva ökad kompetens av de som handlägger dispensärenden för att kunna bedöma vad som är en ”objektiv risk” och vad som är ”varaktigt skydd”. En ytterligare risk är att det skulle skapa konflikter mellan naturvårdsintressen och allemansrätten samt att en ökad dispensgivning kan leda till fragmentering av strandskyddet.

12. Ett utökat statligt ansvar för skydd när havet stiger

Uppsala kommun är inte berörd av förslaget.

13. En modell för fastighetsägares medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

Uppsala kommun avstyrker förslaget i dess nuvarande form. Uppsala kommun ser positivt på att det tas ett samlat grepp om frågan och att det möjliggör att ställa krav på medfinansiering då enskilda fastighetsägare gynnas, och detta utan att likställighetsprincipen åsidosätts. Det är även positivt att andra finansieringsmodeller som bygger på frivillighet fortsatt är möjliga, inte minst eftersom medfinansiering kan vara möjligt från fler aktörer än fastighetsägare, exempelvis försäkringsbolag eller verksamhetsutövare.

Uppsala kommun ser flera risker och otydligheter med förslaget, vilka presenteras nedan.

Det finns en risk att andra finansieringsmodeller som bygger på frivillighet motverkas av utredningens förslag. Detta då den föreslagna lagen kan framstå som att det bara ligger hos kommunen att ta initiativ för gemensamma åtgärder trots att det saknas ett kommunalt samordningsansvar. Uppsala kommun vill betona de möjligheter som finns med frivilliga medfinansieringsmodeller där privata aktörer kan ta en aktiv roll i samordning och planering, och kommunen kan delta med stor eller liten insats beroende på om åtgärden är av ett allmänt intresse eller ianspråkta kommunalt ägd mark. Föreslagen modell för medfinansiering lämpar sig enbart för storskaliga åtgärder där det är av stort samhällsintresse att en åtgärd genomförs och övriga fastighetsägare/aktörer intar en passiv roll.

Den fördelningsnyckel som föreslås fångar inte skillnaden i risk utifrån byggnader av olika typ, utformning och innehåll. Exempelvis likställs ett arkiv/lager i en källare med en enkel byggnad som inte kommer ta någon skada. Motivet är att hålla modellen enkel och generell men detta kan göra att modellen upplevs som orättvis.

Fortsatt utredning av ansvar för drift och underhåll behövs i de fall klimatanpassningsåtgärder som vidtas av kommunen anläggs inom allmän platsmark med enskilt huvudmannaskap. I dessa fall framstår det som mer rationellt att den enskilda huvudmannen sköter drift och underhåll. Dock bör den enskilda huvudmannen då ha möjlighet att ta del av en eventuell medfinansiering för att bekosta arbetena.

Det riskerar bli en tung administration kopplat till den nya lagen. Även om lagförslaget ger möjlighet till ökad finansiering av åtgärder, finns risken att den möjliga medfinansieringen inte kommer att motsvara kostnader för processen och administrationen av avgiften.

I många fall kommer kommunen att få bära en del av avgiften för sina egna fastigheter eller fastigheter som ägs av kommunala bolag, vilket innebär att det i praktiken blir en relativt låg avgiftsfinansiering och därmed ett lågt incitament att genomföra åtgärderna. Vid klimatanpassningsåtgärder som planeras vid exploatering (ej befintlig bebyggelse) kan en eventuell avgift innebära att det i en förhandling om exploateringsavtal eller markförsäljning slår tillbaka mot kommunen genom lägre exploateringsersättning eller markpris. Det ekonomiska incitamentet för kommunen uteblir.

Behovet av att kommunen beslutar om en policy eller riktlinjer för avgifterna är tydlig. Det finns annars risk att likställigheten uteblir och godtycklighet i stället blir rådande.

Processen kring att fastställa avgifternas nivå riskerar att fördröja åtgärdernas genomförande, inte minst sett till riskerna för överprövning som lyfts fram i

utredningen. Det finns också en risk att privata fastighetsägare och andra näringsidkare ifrågasätter kommunens val av metod för genomförande. Om beslutsmandat kring åtgärden är exkluderat alla förutom kommunen skulle förtroendet för kommunen kunna sjunka och överklaganden av beslut därmed öka.

Det behöver fortsatt utredas hur avgiften ska bygga på kommunens kostnader. Bland annat är kostnadsberäkningen avseende drift och underhållskostnader inte tydligt beskriven.

Effekten på kommunens resultat av en avgift är beroende på hur avgiften kommer att klassificeras enligt redovisningsregelverk.

Bedömningen om när det kan blir aktuellt med en återbetalning och hur den ska beräknas behöver fortsatt utredas.

14. Övriga synpunkter

Uppsala kommun instämmer i utredningens bedömning att det vore värdefullt med nationella riktlinjer för val av klimatscenarier och riskbedömning, och ser också behovet av utökad vägledning från myndigheter kring exempelvis planeringsnivåer vid ny- till och ombyggnation, acceptabla vattendjup för framkomlighet för räddningstjänst samt krav på nya och befintliga broar.

Uppsala kommun ser att det kan vara mycket utmanande för enskilda fastighetsägare att få till stånd klimatanpassningsåtgärder som berör flera fastighetsägare och kanske allmän platsmark, eller i vissa fall skulle vara effektivast att genomföra uppströms. Här har kommunen en överblick över klimatanpassningsbehov, markägar- och planförhållanden samt samhällsviktiga verksamheter som är mycket svår att skapa för en enskild.

Det är idag en risk att samhällets samlade resurser (det vill säga inte enbart kommunens) inte sätts in där de gör mest nytta varken för samhället eller för enskilda. Det riskerar i många fall att uppstå en förlamande situation där enskilda fastighetsägare inte ser att det är möjligt/rimligt att lösa situationen och kommunen enbart kan prioritera åtgärder för att minska risker för samhällsviktiga verksamheter. Det är osäkert om ett kommunalt samordningsansvar är rätt väg att gå, men problemet kvarstår.

Erik Pelling

Kommunstyrelsen ordförande

John Hammar

Kommunsekreterare