

Datum	Dnr	Hid
2025-09-10	2025/175	KS2025.2551

Handläggare
Mona Skoog
Direkttelefon
0411577217
E-postadress
mona.skoog@ystad.se

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ystads kommuns yttrande gällande klimatanpassningsutredningens betänkande Bättre förutsättningar för klimatanpassning, SOU 2025:51 Dr.nr KN2025/01049

Ystads kommun har fått möjlighet att yttra sig över klimatanpassningsutredningens betänkande – Bättre förutsättningar för klimatanpassning, SOU 2025:51.

Yttrande

Ystads kommun har med stort intresse och förväntan läst utredningen ”Bättre förutsättningar för klimatanpassning” (SOU 2025:51). Flera av förslagen som utredningen lämnar är bra, en del kan komma att kräva vidare utredning och vissa förslag skulle innebära stora svårigheter och kostnader för kommunerna att genomföra. Det finns även delar i förslaget som, om de genomförs, kan komma att skapa större risk för skador än vad man kan anta är syftet med utredningen.

Sammanfattning av synpunkter

Lagstiftaren behöver fatta beslut om att **staten ska ta skyddsansvar för kuststräckor av nationellt intresse** och initiera att processen för att identifiera dessa sträckor sker, så att genomförandet av de nationella skyddsåtgärderna som behövs omsätts till praktik.

Ystads kommun uppmanar lagstiftaren att **ta fram nationella riktlinjer för klimatrelaterade risker**, som korrelerar med skyddsåtgärdens syfte, exempelvis om det är stora strukturella samhällsviktiga klimatanpassningsåtgärder som avses eller om det är en enskild detaljplan för förtätning.

Ystads kommun uppmanar lagstiftaren att **inkludera kusterosion som en effekt av stigande havsnivåer** då det utgör en stor risk i områden som utgörs av s.k. mjuka sediment. Åtgärder för att minska negativa effekter av kusterosion är inte heller samma som åtgärder för att motverka översvämning – vilket ska beaktas och inkluderas i betänkandets förslag och bedömningar.

Statens bedömning av kustskyddsåtgärder behöver utgå från kommunernas översiktsplaner, som ska visa vilka översvämningsrisker som finns för olika platser och visa hur

dessas risker kan upphöra eller minimeras. Det är inte rimligt att statens kustskyddsåtgärder endast föreslås utgöra fasta konstruktioner som vallar eller murar, då skyddsfunktionen både ska fungera vid en sällan förekommande kortvarig extremhändelse och i normalfallet när skyddsbehov inte föreligger. Strukturella sammanhängande kustskydd måste utformas multifunktionellt och så integrerat i bebyggelse- och naturmiljön som möjligt till gagn för både människor och natur.

Ta bort betänkandets förslag om att tvångsmässigt upphäva detaljplaner med onyttjade byggrätter där genomförandetiden gått ut, som inte har höjd för dubbla sannolikheten mot Boverkets befintliga tillsynsvägledning till länsstyrelserna, då förslaget är orimligt. Det är både en mycket stor inskränkning av det kommunala självstyret och kommunala planmonopolet och en helt orimlig syn på klimatrelaterade risker i befintlig stadsmiljö.

Vid analys av stigande havsnivåers påverkan och framför allt kustskyddsåtgärders påverkan på riksintressen måste ***riksintresseansvariga myndigheter utgå från samma nationella syn på klimatrelaterade risker från havet som när staten ska bedöma vilka kuststräckor som ska skyddas samt utgå från de kustskyddsutformningar som kommunerna visar i sina översiktsplaner*** så att bedömningen blir likvärdig över landet och utgår från relevanta och rimliga stads- och landskapsmässiga skyddsåtgärder.

Synpunkter av mer generell karaktär

Generellt saknas aspekten genomgående i utredningen att vissa fysiska åtgärder som kan krävas för en fastighet, inte ska skada annan egendom eller annan fastighet och på detta vis förflytta problemen som kan uppstå vid erosion eller översvämning geografiskt. Fysiska åtgärder, motsvarande de som föreslås i betänkandet, innebär att problemen med t ex översvämning eller erosion flyttas till en annan plats. Om man förhindrar översvämning eller erosion på en fastighet så översvämmas eller eroderas i stället andra platser. Att inte orsaka denna skada på annan plats är en viktig princip som idag genomsyrar en stor del av vattenlagstiftningen och som gör att en del av lagförslagen inte förenklar genomförande. Detta måste harmoniseras och att se enbart på problematiken fastighet för fastighet kan i förlängningen skapa stor risk för skador på större geografiska områden. Man måste i dessa frågor förhålla sig till platsernas inneboende geofysiska förutsättningar och se vattnets förflyttningar i ett helhetsperspektiv. Att avgränsa förslag och bedömningar till att enbart omfatta bebyggda områden och fysiska åtgärder som vallar och murar, innebär då i förlängningen att problemen flyttas till obebyggda områden där det t ex kan finnas höga natur- och kulturvärden, skogs- eller jordbruksmark. Nedan problematiseras och beskrivs en del av detta vid respektive förslag.

En annan brist i utredningen är att stigande havsnivåers effekt på kuster som utgörs av mjuka sediment helt saknas i resonemangen om havsnivåhöjningar i kapitel 9. Kommunen är positiv till förslagen om ett utökat ansvar för staten, men kusterosion och oåterkallelig förlust av land som en effekt av stigande havsnivåer saknas helt, vilket är en stor brist.

I övrigt efterfrågar kommunen en problematisering gällande att det idag är tillåtet att översvämma nedströms liggande geografiska områden utan att detta kan villkoras i lagstiftning. Bortledande av vatten utan analys eller åtgärd för att minska påfrestning nedströms i ett vattendrag kommer att bli en av de stora anledningarna till samhällsskadlig översvämning framgent. Här är det viktigt att lagstiftaren också agerar för att fördela konsekvenserna av kostnad och nytta samt skapar bättre incitament i både plan- och bygglagen och miljöbalken för att förhindra denna typ av skada.

Synpunkter gällande betänkandets förslag och bedömningar

Förslag: Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet

Ystads kommun delar inte bedömningen att det krävs ett tillägg för de särskilda skäl som kräver dispens. Redan idag är det möjligt att ge dispens till åtgärder som för sin funktion måste ligga vid vattnet och detta inte kan tillgodoses utanför området eller om området som dispensen avser behöver tas i anspråk för ett angeläget allmänt intresse (7 kap 18 e - g §§ Miljöbalken). Eftersom de åtgärder som kan komma att krävas i strandnära miljöer för att hindra översvämning alltid innebär vattenverksamhet så samprövas detta och inget känt exempel har kommit oss till del där man fått tillstånd för vattenverksamhet men avslag på strandskyddsdispensen. Risken med ett nytt undantagsskäl är att enskilda kan komma att göra åtgärder med hänvisning till att de fått strandskyddsdispens men inte inser att åtgärden också kräver tillstånd för vattenverksamhet. Det är inte heller säkert att dispensgivande myndighet noterat detta. Detta kan komma att orsaka skada på andra allmänna och enskilda intressen och även översvämning på nya platser då en åtgärd som flyttar vattnets väg kräver professionell analys och, i fråga om större åtgärder, en miljökonsekvensbedömning. Det är särskilt viktigt vid södra Sveriges mjuka kuster. Det är också, precis som skrivs i utredningen, av största vikt att de kustvärden som finns bevaras så långt möjligt. Detta kräver noggrant genomtänkta och harmoniserade villkor i tillstånd respektive dispensgivning.

Förslag: Tillfälligt marktillträde för att skydda eller återställa väg och järnväg

Ystads kommun ställer sig positiv till de ändringar som föreslås både i väglagen och lagen om byggande av järnväg för att möjliggöra de tillfälliga arbeten som beskrivs i förslaget. Kommuner måste emellertid vara delaktiga i processen.

Förslag: Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen

Ystads kommun ställer sig positiv till förslaget. Kommunen noterar att förslaget medger att dessa öppna dagvattenanläggningar kan anpassas på ett sätt så att även andra typer av regn än de som ska hanteras inom allmänna va-anläggningar kan bortledas (skyfall), vilket är positivt. Om detta inte är utredningens avsikt ska det förtydligas. I samband med hanteringen av dagvatten vill kommunen också till lagstiftaren påtala behovet av ansvarsförtydliganden gällande grundvattenhöjningar till följd av stigande havsnivåer. I områden med flödeskontrollerade förhållanden, dvs där de geologiska förutsättningarna medger hög permeabilitet, kommer grundvattennivån höjas i samma omfattning som havsnivån en bra bit in mot land. Detta kommer i stor utsträckning att påverka möjligheten till infiltration av dagvatten och sannolikt även hantering av dagvatten i öppna anläggningar.

Förslag: Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag

Ystads kommun ställer sig generellt positiv till lagförslaget som tydliggör att en allmän va-anläggning ska ha kapacitet att ta emot minst ett 10-årsregn. Klimatförändringarna medför att nederbörden förväntas öka och därmed kommer även behovet av att kunna hantera dagvatten förändras. Genom att använda begreppet tioårsregn i lagen skapas en dynamik där va-huvudmannen behöver anpassa anläggningen till vad som enligt klimatprognoser kommer att utgöra ett tioårsregn i framtiden. Samtidigt finns det en möjlighet för VA-huvudmannen att öka kapaciteten i de fall det behövs. Det kommer kräva mycket stora investeringskostnader för att få den kapacitet i ledningssystemet som lagkravet innebär. Lagstiftaren måste utreda behovet av stadsbidrag för denna typ av lagkrav framöver med finansieringsprincipen som grund.



Förslag: Va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattensystemets kapacitet

Ystads kommun ser positivt på lagförslaget. Kommunen anser dock att det tydligt behöver framgå vilken typ av uppgifter och utifrån vilken syn på klimatrelaterade risker som uppgifterna ska utgå ifrån samt vilket ansvar som va-huvudmannen har om en översvämning trots allt sker.

Förslag: Kommunen ska i översiktsplanen redovisa vilka klimatanpassningsåtgärder kommunen avser att initiera

Ystads kommun delar betänkandets uppfattning (sid 191) att det finns ett stort värde i att det av översiktsplanen framgår var kommunen bedömer att det behöver vidtas fysiska åtgärder för att mer varaktigt skydda befintlig eller planerad markanvändning mot naturhändelser med negativa konsekvenser. Det är av stor vikt att Sveriges kommuner tar ställning och visar vilka klimatanpassningsåtgärder som sammanvägt ger bästa möjliga nytta för invånarna i den fysiska planeringen. Utöver byggd miljö kan det också finnas andra områden av riksintresse, exempelvis natur- och kulturmiljöer, med stort nationellt allmänt intresse som är värda att skydda.

Ystads kommun ser likt klimatanpassningsutredningen gärna förtydliganden kring vad som avses med ordalydelsen ”visa” i befintlig lagtext men förordar att Boverket tar fram en kommunal vägledning som stöd till kommunerna snarare än betänkandets förslag till ändring av lagtexten. Att, som betänkandet föreslår, ändra ordalydelsen ”visa” i plan- och bygglagens 3 kap 5 § 4 pkt till ”ta initiativ” är inte tydligt eller lämpligt. Översiktsplanen är vägledande för kommunernas fysiska planering och exploatering och är varken juridiskt bindande eller att betrakta som en genomförandeplan. Innebörden av förslaget bör redan ingå i dagens formulering av PBL 3 kap 5 § 4 pkt där kommunen ska visa sin syn på klimatrelaterade risker och hur dessa kan minska eller upphöra. Då genomförandet kan vara ålagt flera olika parter, däribland staten, blir lagförslaget ottydligt och kommunen förordar starkt att betänkandets förslag till lagtext ändras till ”*samt visar inom vilka områden som kommunen förordar att förebyggande fysiska åtgärder vidtas för att skydda mot sådana risker.*”

För att det ändå ska bli tydligt för såväl beslutsfattare som för fastighetsägare kan det vara lämpligt att kommuner, i sina översiktsplaner, tydliggör om tänkta klimatanpassningsåtgärder skyddar kommunala allmänna intressen (initieras av kommunen), nationella allmänna intressen (kan initieras av kommunen, men även av staten) eller endast enskilda intressen (initieras inte av kommunen och kräver agerande från enskilda fastighetsägare). Denna typ av hantering beskrivs bäst i vägledning och inte i lagtext. Det är mycket angeläget att kommunernas erfarenhet och kompetens tas tillvara i Boverkets vägledningsarbete för att det ska kunna vara praktiskt tillämpbart.

För att både kommuner och staten ska kunna ta ställning till var och när varaktiga åtgärder ska göras, behövs en gemensam, nationell syn på klimatrelaterade risker (vilket scenario, sannolikhet, återkomsttid och tidshorisont ska det offentligas bedömningar utgå ifrån) och att inte länsstyrelsen upphäver kommunens beslut på grund av annan syn på klimatrelaterade risker. Denna typ av förtydliganden kan lämpligtvis ske inom ramen för översiktsplanen. Staten måste ta fram en nationell riktlinje för klimatrelaterade risker i fysisk planering så att regionplaner och mellankommunala intressen kan bli synkroniserade utifrån en gemensam syn på klimatrelaterade risker och för vilken tidshorisont som avses.

Förslag: Markreservat för klimatanpassningsanläggningar ska kunna införas i en detaljplan

Ystads kommun ställer sig positiv till förslaget. Kommunen delar betänkandets bedömning att det är av stort värde att kunna utforma detaljplaner så att de även fungerar i ett förändrat klimat, genom att möjliggöra att införa bestämmelser som gör det möjligt att på sikt anlägga kustskydd mot erosion och översvämning eller att kunna vidta andra skyddsåtgärder som föranleds av klimatförändringarna, men där det inte finns något behov av att genomföra åtgärderna under planens genomförandetid.

Förslag: Möjlighet att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning utökas

Ystads kommun ställer sig generellt positiv till förslaget och ser det som en viktig del av genomförandet av klimatanpassningsåtgärder, för skydd mot tillfälligt extrema havsvattenstånd och skyfall, vid exploatering. Kommunen ser dock svårigheter med kompetens kopplat till dessa frågor hos handläggare som har mycket kort tid på sig att bedöma bygglovshandlingar, särskilt när det gäller anläggningar för hantering av skyfall. Dessa frågor kräver andra kompetenser än de som generellt krävs av handläggare idag. Övriga anläggningar som räknas upp i den lagtext som utredningen hänvisar till är statiska och krävs för funktionen av byggrätten. Det är alltså inte riktigt jämförbara åtgärder som åsyftas i det nya lagförslaget. Att kunna göra denna typ av bedömningar för en enskild handläggare på kort tid är i princip omöjligt utan gedigna underlag. Detta skapar stor risk att andra fastigheter drabbas negativt med möjliga skadeståndsanspråk på kommunerna som tagit dessa beslut om byggrätter. När det gäller åtgärder för att skydda mot erosion och/eller stigande havsnivåer krävs alltid tillstånd och då lagförslaget är formulerat som att "lov eller startbesked endast får ges efter att en viss anläggning har kommit till stånd" innebär det indirekt att erforderliga tillstånd för åtgärden har sökts och eventuella konsekvenser har bedömts, vilket bör underlätta för handläggningen av bygglovet.

Då byggrätten i en plan är "för alltid" och klimatriskerna enligt alla prognoser ser ut att öka längre fram så behöver lagstiftaren också ge planförfattaren möjlighet att antingen, 1. Definiera vilket skydd som ska uppföras och begränsa byggrätten i tid eller 2. Säkerställa att den enskilda anläggningen anpassas framgent. Detta gäller särskilt exploatering som kräver skyddsåtgärder i form av gemensamhetsanläggning där flera fastighetsägare berörs.

För att betänkandets lagförslag ska vara tydligt förordar kommunen att "för skydd och säkerhet" ändras till "för klimatanpassningsanläggning" så att lagtexten blir likalydande med andra lagförslagstexter som betänkandet föreslår.

Förslag: Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför stora risker

Ystads kommun bedömer att föreslagen lagändring, att reglera i lagstiftning att kommuner är tvingande att upphäva detaljplaner kan vara en inskränkning på det kommunala planmonopolet. Kommunen vill uppmärksamma lagstiftaren på att kommunerna redan i dagens lagstiftning har möjlighet att upphäva detaljplaner för områden som kommunerna anser har blivit olämpliga att bebygga och också har möjlighet att när en bygglovsansökan inkommit begära anstånd och initiera ny detaljplan. Kommunen anser att lagförslaget innebär en orimlig prioritering från statens sida då lagförslaget innebär att kommunerna blir skyldiga att agera oavsett om det finns något exploateringstryck eller inte. Detta innebär att gamla onyttjade byggrätter som inte är aktuella för byggnation kommer att ta resurser som annars skulle prioritera kommunernas bostadsförsörjningsuppdrag och andra nödvändiga detaljplaneprocesser. I stället för lagförslaget

40 a § efterfrågar kommunen förtydliganden om att fastighetsägare och mäklare ska uppmärksamma hur kommunerna i översiktsplanen beskriver de klimatrelaterade riskerna.

Att betänkandet, som i flera resonemang hänskjuter frågan om nationella riktlinjer för klimatrelaterade riskbedömningar till Regeringskansliet, i detta enskilda fall väljer att hänvisa till Boverkets befintliga tillsynsvägledning till länsstyrelserna är anmärkningsvärt. De utgångspunkter för bedömning av översvämningssrisker som presenteras i tillsynsvägledningen uppfattas av många kustkommuner som orimliga och Boverket har nu initierat en revidering av tillsynsvägledningen samt avser att ta fram en kommunal vägledning för stigande havsnivåer. Kommunen anser att det i en enskild detaljplan inte är möjligt att ta höjd för skyddsnivåer med en tidshorisont motsvarande ”bebyggelsestrukturens förväntade livslängd” och inte heller skyddas mot en extremhändelse med 10 000 års återkomsttid som enligt forskningen inte är möjligt att statistiskt fastställa. Boverkets tillsynsvägledning är inte genomförbar, samhällsekonomiskt rimlig, rättssäker eller i paritet med hur andra tillfälliga risker bedöms i fysisk planering i Sverige.

Likt andra kustkommuner i Sydsverige anser Ystads kommun att det krävs en gemensam, nationell syn på klimatrelaterade risker för att kunna bedöma vad som ”*medför för stora risker*” som är avvägda och rimliga i en överblickbar framtid. Betänkandets bedömning är att en dubbel risk jämfört med Boverkets nuvarande tillsynsvägledning är att betrakta som en betydande risk. Kommunen anser att en gemensam, nationell syn på klimatrelaterade risker (nationell miniminivå) i detaljplaner bör utgå från SSP5-8,5 median med en tidshorisont motsvarande den planerade bebyggelsens livslängd, tillsammans med en extremhändelse, median, med 100 års återkomsttid för havsrelaterad översvämning och ett regn med 100 års återkomsttid för skyfall. I de fall detaljplanen innefattar samhällsviktiga funktioner bör klimatrelaterade risker med mindre sannolikhet (t ex skyfall med 400 års återkomsttid och extrema vattenstånd med 200 års återkomsttid) vara utgångspunkten. Kommunens bedömning är att det mest sannolika värdet, medianvärdet, bör kunna användas för både klimatscenario och extremhändelser. Detta under förutsättning att detaljplanerna ligger innanför ett område med kustskydd som är utpekad i kommunernas översiktsplaner för skydd av den byggda miljön.

Ystads kommun delar inte uppfattningen att skyddsvallar mot havet är att jämföra med en kraftverksdamm. Det är vid extrema väderhändelser med en varaktighet på cirka 24h som kustskydd framför allt behövs. Vid sådana extremhändelser (storm) byggs vattennivån upp under ett antal timmar till skillnad från kraftverksdammar som kontinuerligt håller stora vattenmassor intakta. Det är av detta skäl viktigt att sammanhängande kustskydd utformas så att de är multifunktionella och skapar mervärden då de under merparten av sin konstruktionslivslängd inte har en skyddsfunktion. Detta gäller särskilt om sammanhängande kustskydd ska ta höjd för extremhändelser med 10 000 års återkomsttid under bebyggelsestrukturens förväntade livslängd som Boverkets befintliga tillsynsvägledning avser.

Kommunen vill också lyfta till lagstiftaren att det är skillnad på den typ av klimatrelaterad risk som föranleder skyddsåtgärder i fysisk planering och sådan typ av risk som föranleder civil beredskap. Alla risker, som exempelvis en extremhändelse med 10 000 års återkomsttid, är inte rimliga att bygga bort utan behöver hanteras genom tillfälliga temporära skyddsåtgärder inom uppdraget för civil beredskap. Det finns också ett stort antal semipermanenta åtgärder som kan vara lämpliga i stadsmiljö.

Förslag: Kommunen ska tillhandahålla underlag när en fastighetsägare vill vidta åtgärder

I enlighet med både 3 kap 5 § 4 pkt och 12 kap 3 § PBL så tas detta underlag fram redan idag i översiktsplaneprocessen (både nu gällande rätt och med föreslagen förändring) och utgör därmed en allmän handling.

Om det efterfrågade underlaget avser något annat än det underlag och de ställningstaganden som enligt ovan nämnda lagstiftning redan ska framgå av översiktsplanen måste detta förtydligas. Det behöver tydligt beskrivas vad som avses med lagförslagets ”visst underlag” och utifrån vilken syn på klimatrelaterade risker som detta underlag ska utformas för att anses vara tillräckligt. Det måste också förtydligas vilket ansvar jämt emot dessa fastighetsägare som kommunen har vid en eventuell översvämningssituation utifrån att kommunerna tillhandahållit materialet. För att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett likvärdigt underlag över hela landet är det nödvändigt att lagstiftaren tillhandahåller en gemensam, nationell syn på klimatrelaterade risker och vilken tidshorisont som avses. Det behöver också framgå vad syftet och relationen är mellan kommunalt tillhandahållt material utöver det planeringsunderlag som länsstyrelsen, SMHI (Sveriges klimatmyndighet) och MSB redan har i uppgift att ta fram.

Ystads kommun ställer sig bakom förslaget till lagtext i PBL 14 kap 18 § gällande att även en allmän klimatanpassningsanläggning ska ingå i paragrafen.

Förslag: Föreskrifter om högsta inomhustemperatur för känsliga grupper

Ystads kommun ställer sig positiv till förslaget och vill lyfta att lagstiftaren bör överväga om det även ska omfatta förskolor och skolor. Det behöver förtydligas hur förslaget förhåller sig till den lagstiftning som finns gällande värme i kontor- och lägenhetsbestånd där fastighetsägaren åläggs att vidta åtgärder vid höga inomhustemperaturer. Det behöver också tydliggöras hur kommunerna ska bedriva tillsyn av inomhustemperaturer. För att myndighetsutövning och tillsyn ska bli rättssäker och följa likabehandlingsprincipen behövs en gemensam, nationell syn på klimatrelaterad risk där även en klimatfaktor för höga inomhustemperaturer ingår.

Betänkandets bedömning om det är motiverat att ge kommunerna ett samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder

Ystads kommun delar bedömningen och vill särskilt lyfta fram att ett samordningsansvar utan skyldigheter snarare skapar felaktiga förväntningar hos befintliga fastighetsägare, vilket inte bidrar till att klimatanpassningen av Sverige sker i högre grad. Samordning av frivilliga åtgärder har kommunen möjlighet att göra redan idag, primärt genom planinstrumentet. Det är viktigt att också respektera likställighetsprincipen (KL 2 kap 3 §) i kommunallagen så att inte olika påtryckningar i samhället i förlängningen innebär åtgärder i strid mot kommunallagen.

Betänkandets uppdrag att vid behov lämna förslag för att fastighetsägare ska kunna genomföra och samarbeta om klimatanpassningsåtgärder med eller utan stöd från kommunen

Ystads kommun delar utredningens uppfattning och ställer sig bakom bedömningen i betänkandet, dock med uppmaningen till lagstiftaren att ge lantmäteriet en utökad roll i klimatanpassningen och ta fram stöd och vägledning till fastighetsägare som vill initiera och genomföra gemensamhetsanläggning för gemensamma klimatanpassningsåtgärder. För skyfallslösningar i urban kontext är det dock tveksamt om gemensamhetsanläggningar är en



lämplig förvaltningsform, där kommer betänkandets förslag till medfinansiering från fastighetsägare att fungera bättre.

Betänkandets förslag till lag om medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

Ystads kommun anser att den föreslagna finansieringsmodellen är intressant, men den måste problematiseras och utvecklas ytterligare.

Finansieringsmodellen gynnar den typ av åtgärder där nytta och risk är tydligt mätbara, där effekten är förhållandevis permanent, och där fastighetsägarna har incitament att bidra. Den är anpassad för skydd av permanent karaktär som helt tar bort risken för skador på berörd bebyggelse. Denna typ av fysiska åtgärder medför i många fall att erosion eller översvämning begränsas eller upphör på en plats, men i stället flyttas problemet till en annan plats. Att inte orsaka skada på annan plats är en viktig princip som genomsyrar en stor del av vattenlagstiftningen. Att begränsa finansieringsmodeller till att huvudsakligen vara applicerbar på fysiska åtgärder som vallar och murar, innebär i förlängningen att problemen flyttas till obebyggda områden där det t ex kan finnas höga natur- och kulturvärden, skogs- eller jordbruksmark. Naturbaserade åtgärder (som t.ex. strandfodring, våtmark, naturliga gröna barriärer) och särskilt åtgärder som kräver återkommande insatser eller där nyttan är diffus (ekosystemtjänster, biologisk mångfald, rekreation, klimatreglering etc) riskerar att hamna i ett sämre läge jämfört med mer traditionella "hårda" ingenjörslösningar (vallar, diken, betongkonstruktioner), eftersom de kan ha mer svåråtkomliga, långsammare eller mindre direkta effekter för enskilda fastigheter.

Den klimatanpassning som behöver komma till stånd ska fungera både vid en sällan förekommande kortvarig extremhändelse och i normalfallet när samma skyddsbehov inte föreligger. Strukturella sammanhängande kustskydd och skyfallsåtgärder behöver utgöras av flera olika typer av åtgärder och utformas multifunktionellt och så integrerat i bebyggelse- och naturmiljön som möjligt till gagn för både människor och natur. Ystads kommun framhåller att finansieringsmodellen ska utvecklas vidare för att säkra att naturbaserade lösningar inte missgynnas.

Områden med översvämningsrisk är ofta beroende av flera olika åtgärder för att risken ska upphöra att vara betydande. Ett exempel är en lågpunkt dit det rinner vatten från olika håll vid ett skyfall. Ystads kommun tolkar författningsförslaget 7 § som att det aktuella förslaget endast är tillämpligt om en risk kan upphöra att vara betydande vid genomförandet av en (1) åtgärd. Om detta stämmer anser kommunen att detta motverkar möjligheten till helhetslösningar eftersom det minskar tillämpbarheten avsevärt. Ystads kommun menar därför att en tydligare formulering behövs, som klargör att en klimatanpassningsåtgärd kan bestå av flera etapper, delåtgärder eller dylikt. Flera mindre delåtgärder ökar även möjligheten till att åtgärderna kan integreras på platsen så att de kan skapa mervärden även vid normala förhållanden. Och i en urban kontext där ytan är begränsad är detta en viktig aspekt för att fler klimatanpassningsåtgärder ska komma till stånd.

Förslaget om finansieringsmodell bygger på att finansiering inhämtas vid projektets start, och bara då. Det betyder att hela kostnaden drabbar den fastighetsägare som råkar äga fastigheten vid tiden för beslut. Det är viktigt att förslaget till finansieringsmodell bygger på den grundläggande förståelsen att en högre driftkostnad kontra en lägre investeringskostnad ofta är en mer samhällsekonomisk lösning då fler värden kan byggas in på platserna. Det är därmed bättre att fördela kostnader över flera generationer fastighetsägare genom en årlig avgift, vilket därmed också skulle öka möjligheten att finansiera drift och underhåll över tid.

Ett tydliggörande för när det finns förutsättningar för kommunerna att ta ut en avgift för klimatanpassningsåtgärder från de fastighetsägare som får särskild nytta av åtgärden måste tas fram. Detta då det annars finns en risk för en ansvarsförskjutning från att det är de enskilda fastighetsägarnas ansvar, till att kommunen ska agera och genomföra skyddsåtgärder med skattemedel. Kommunen noterar också att en vägrätt i regel inte har något marknadsvärde och det därför blir svårt att bedöma, utifrån betänkandets förslag, hur mycket en innehavare av en vägrätt ska medfinansiera. Betänkandets förslag behöver justeras då det är angeläget att även vägrättsinnehavare som Trafikverket ska kunna medfinansiera klimatanpassningsåtgärder, exempelvis sammanhängande kustskydd, som skyddar nationella vägar.

Betänkandets förslag att en parlamentarisk kommitté får i uppdrag att lämna förslag på villkor för statliga bidrag till kustskydd som anläggs längs andra kuststräckor än de som staten bör ta ansvar för.

Ystads kommun ser positivt på förslaget och har tidigare stöttat riksrevisionens rekommendation till lagstiftaren om att ”MSB bör ta fram transparenta kriterier för att bedöma vilka åtgärder för förebyggande av naturolyckor som är mest angelägna och därmed bör prioriteras vid beslut om bidrag”. Kommunen uppmanar dock lagstiftaren att även utveckla det statliga klimatanpassningsstödet så att alla berörda fastighetsägare, både statliga, kommunala och privata, kan söka finansieringsstöd för gemensamma insatser.

Kommunen vill också lyfta att statsbidragen, som kommunerna redan idag kan ansöka om hos MSB för klimatanpassningsåtgärder, även fortsatt ska kunna sökas baserat på den totala kostnaden för dessa åtgärder så att även respektive fastighetsägare som enligt betänkandet framöver ska medfinansiera de kommunala åtgärderna också kan ta del av statsbidraget. Om statsbidraget utgår innebär förslaget endast att staten överskjutit sina kostnader i form av statsbidrag till enskilda fastighetsägare, vilket inte är rimligt då klimatförändringarna har en global och nationell relation.

Betänkandets förslag att riksintressemyndigheterna får i uppdrag att värdera hur riksintressen längs kusten påverkas av stigande havsnivåer

Ystads kommun vill uppmärksamma lagstiftaren på att detta uppdrag inte är möjligt att genomföra utan en gemensam, nationell syn på klimatrelaterade risker, vilken tidshorisont som riskbedömningarna ska utgå från samt en nationell syn på vad begreppet ”återkommande” innebär.

Kommunen ser också ett stort behov av att betänkandet breddar synen på vilka konsekvenser en stigande havsnivå får samt vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att minska de negativa effekterna. I betänkandets nionde kapitel har effekterna av stigande havsnivåer begränsats till att omfatta översvämning (tillfällig - vid extrema händelser eller permanent). I södra Sverige där en stor del av kusterna består av lösa sediment så som sand, grus eller morän är kusterosion, och i förlängningen oåterkallelig förlust av land, en betydande effekt av stigande havsnivåer. I flacka områden kan kusterosion bidra till att förvärpa effekterna av en stigande havsnivå avsevärt.

Kommunen ser därför ett behov av att värderingen inte bara analyserar hur riksintressena påverkas av översvämning, utan också av de konsekvenser som uppstår som en följd av stigande havsnivåer så som kusterosion och extremhändelser. Kommunen vill också uppmärksamma lagstiftaren på att för att kunna bedöma om riksintressena påverkas positivt eller negativt av anläggandet av ett varaktigt fysiskt skydd mot översvämning och erosion, så krävs förståelse för hur sammanhängande kustskydd för såväl översvämning som för erosion kan integreras i stads- och landskapsbilden och skapa mervärden och multifunktionell nytta. Kommunernas

översiktsplaner bör utgöra grund för bedömningen av hur riksintressena kan påverkas och hur de kan skyddas utifrån att kommunerna, i översiktsplanen, ska visa hur riskerna kan minskas eller upphöra, sammanvägt och avvägt med andra allmänna och enskilda intressen enligt plan- och bygglagen. Även regionplanerna bör ha en övergripande funktion i detta uppdrag.

Ystads kommun vill lyfta vikten av att behovet av att skydda kuststräckor med allmänna intressen av större vikt genom sammanhängande kustskydd också ska säkerställas genom att dessa utpekade kuststräckor ska utgöra riksintresse för kustskydd. Detta föranleder ett lagförslagstillägg i Miljöbalkens 4 kap för riksintressen, att sammanhängande kustskydd för att skydda Sveriges kustsamhällen mot havsöversvämning utgör riksintresse. Ystads kommun menar att detta ligger i linje med betänkandets förslag om att staten ska utreda vilka kuststräckor som är av nationellt intresse och som staten ska ta ansvar för att skydda

Betänkandets bedömning om att staten bör ta ett större ansvar för skydd mot översvämning från havet

Ystads kommun välkomnar förslaget att staten bör ta ett större ansvar än vad som sker idag. Kommunen sätter stort hopp till att lagstiftaren i närtid fattar beslut om att (i) staten ska ta skyddsansvar för kuststräckor av nationellt intresse, att (ii) sätta i gång processen för att identifiera dessa sträckor och att (iii) genomförandet av de skyddsåtgärder som behövs omsätts till praktik.

Kommunen anser dock att det finns delar av förslaget som behöver utvecklas vilket tydliggörs nedan och i följande punkter.

Kommunen anser att skrivningen ”Ett beslut om att etablera skydd mot översvämningar från havet måste därför fattas i medvetande om att det i förlängningen innebär ett åtagande att för all framtid hålla havet ute” kan innebära stora problem och ska omformuleras. Principen vid klimatanpassning är att uppföra skydd som är flexibla och påbyggnadsbara, anpassade efter det skyddsbehov som gäller för stunden. Allt annat skapar miljöer med mycket låg kvalitet och låg kostnadseffektivitet vilket är samhällsekonomiskt ohållbart. Man bör alltid uppföra skydd med en begränsad livslängd för att kunna anpassa åtgärden i takt med teknikutveckling och kommande behov. Som exempel kan man nämna en väg av Riksintresse i ett låglänt område. Den kan kostnadseffektivt skyddas mot tillfälliga högvattenstånd med en vall, men i ett längre perspektiv då det permanenta havsvattenståndet blivit högre, är det kanske mer kostnadseffektivt att flytta vägen till en mer lämplig plats än att bygga på skyddet mer och ständigt pumpa bort vatten innanför.

Behovet av en snabb och tydlig process

Ystads kommun anser att det är av största vikt att kommunerna är delaktiga i processen och att kommunens översiktsplan utgör en av grundstenarna i denna process.

Tydliggörande av statens roll och prioriteringar i utbyggnaden av kustskydd – en beredningsprocess i två steg

Ystads kommun anser att uppdraget snarare ska omfatta att identifiera (jmf förslagets formulering där det står prioritera) de kuststräckor där det är av nationellt intresse att långsiktigt skydda befintliga värden mot översvämningar och erosion. Prioriteringen av genomförandet av sammanhängande kustskydd med staten som huvudman behöver därefter ske utifrån en gemensam, nationell syn på klimatrelaterade risker, dvs utifrån när olika kuststräckor riskerar att drabbas av översvämning eller erosion. På vilket sätt nationella intressen bäst skyddas genom sammanhängande kustskydd måste utgå från kommunernas översiktsplaner och övriga



kommunala planeringsunderlag så att kustskydden blir en integrerad del av kommunernas stadsutveckling och inryms i den befintliga natur- och stadsmiljön, avvägt och sammanvägt enligt plan- och bygglagens portalparagraf.

Kommunen vill uppmärksamma lagstiftaren på att det är en stor brist att betänkandet i denna del inte också inkluderat kusterosion. Som en följd av havsnivåhöjningarna kommer erosionen längs kuststräckor med mjuka sediment att öka, vilket kommer att medföra oåterkallelig förlust av land. De förslag och bedömningar som lyfts i betänkandet måste tydligare identifiera även denna risk och dess effekter för Sverige.

Kommunen lyfter också att det vare sig är möjligt eller lämpligt att MSB och Boverket utan stark involvering av kommunerna utreder möjligheterna att omlokalisera bebyggelse och verksamheter. Kommunen delar därför inte betänkandets bedömning att det endast, utöver MSB och Boverket, behövs utredningsresurser från SMHI och Lantmäteriet. Berörda kustkommuner måste vara aktivt delaktiga i utredningsarbetet för att uppdraget ska, särskilt med den föreslagna korta utredningstiden, ge ett relevant och komplett resultat.

Ystads kommun anser att kustskydd och klimatanpassning på många sätt kan integreras och skapa mervärden i stads- och landskapsbilden, vilket MSB och Boverket behöver utgå ifrån i betänkandets föreslagna uppdrag. Kommunen anser inte att det är rimligt att statens kustskyddsåtgärder endast föreslås utgöra fasta konstruktioner som vallar eller murar, då skyddsfunktionen både ska fungera vid en sällan förekommande kortvarig extremhändelse och i normalfallet när skyddsbehov inte föreligger. Strukturella sammanhängande kustskydd och skyfallsåtgärder behöver utformas multifunktionellt och så integrerat i bebyggelse- och naturmiljön som möjligt till gagn för både människor och natur. Det är också viktigt att grundlägga förståelsen att en högre driftkostnad kontra en lägre investeringskostnad ofta är en mer samhällsekonomisk lösning då fler värden kan byggas in på platserna. Naturbaserade lösningar bör alltid prioriteras där så är möjligt.

Betänkandets förslag om att en parlamentarisk kommitté bör få i uppdrag att i dialog med berörda kommuner klargöra förutsättningarna för att anlägga kustskydd vid de prioriterade sträckorna.

Ystads kommun ställer sig positiv till förslaget. Det är angeläget att tydliggöra hur urvalet av kuststräckorna som staten ska ansvara för ska ske. Om endast varaktiga skyddsåtgärder inryms och inte naturbaserade åtgärder eller strandfodring, måste också miljöbalken ses över så att inte tillståndprocesserna gör att staten inte kan skydda de utpekade kuststräckorna. Det finns olika sorters kustskydd, där många är väl integrerade i stads- och landskapet och ger mervärden även i normaltillstånd. Det behöver tydliggöras utifrån vilken syn på klimatrelaterade risker och andra urvalskriterier som kuststräckorna ska pekas ut. Även olika former av utfyllnader som kustskydd behöver inrymmas samt ägande av skyddsportar och större pumpanläggningar.

Det behöver också tydliggöras hur de nationella skyddsåtgärderna för dessa utpekade kuststräckor ska förhålla sig till kommunernas översiktsplaner och regionplaner samt länsstyrelsernas riskhanteringsplaner. Utifrån det kommunala planmonopolet förutsätter kommunen att kommunernas översiktsplaner ska fungera som planeringsunderlag och vägledning för alla sammanhängande kustskyddsåtgärder som berör kommunerna, även de kustskydd som ska åligga staten att genomföra för att skydda nationella allmänna intressen. De delar av kommunens utpekade kustskyddsområden i översiktsplanerna som överensstämmer med kuststräckor av nationellt intresse för kustskydd ska därmed utgöra riksintresse.

Ystads kommun anser också att det behöver förtydligas, kopplat till skadestandsfrågor, vem som har ansvaret om en skyddsåtgärd inte byggs i tid alternativt medför negativa konsekvenser nedströms. Det behöver tydliggöras om de områden för vilka staten ska svara för kustskydd kan tillgodoräkna sig detta kommande skydd vid lämplighetsprövning i detaljplaner innanför detta kustskyddsområde. Det måste också långsiktigt tillsättas budgeterade statliga medel för genomförandet. Det finns risk utifrån det statliga budgetläget att det blir en hård prioritering mellan olika åtgärders genomförande. Det finns också risk för att åtgärder fördröjs på grund av långa tillståndprocesser och överklaganden. Förtydliganden krävs om staten kommer att ta över skyddsanläggningar som kommuner eller fastighetsägare redan anlagt om de finns utmed en utpekad kuststräcka. Det behöver också förtydligas hur riskhanteringen i en enskild detaljplan innanför en kuststräcka utpekad som statligt ansvar ska hanteras.

Betänkandet konstaterar på sidan 118 att *Det helt dominerande perspektivet är att den nuvarande markanvändningen ska skyddas mot konsekvenserna av ett förändrat klimat*. Ystads kommun lyfter att det rimligtvis också ligger i statens intresse att Sveriges kustkommuner och kuststäder ska kunna bevaras och fortsätta utvecklas och bidra till Sveriges tillväxt och skatteunderlag.

Ystads kommun delar betänkandets bedömning att staten behöver företräda Sverige i internationella sammanhang för klimatanpassning kring Östersjön.

Analysera om befintlig lagstiftning i dag ger kommunen eller andra berörda aktörer tillgång till mark för klimatanpassningsåtgärder

Ystads kommun ifrågasätter ställningstagandet att kommunerna idag har den rådighet som krävs för markåtkomst för åtgärder som behöver komma till stånd. Särskild tvångsrätt finns i miljöbalken, men 28 kap 10 § skulle behöva kompletteras med en punkt om klimatanpassning likt den som föreslås för som särskilt skäl för dispens från strandskyddet. Detta för att tydliggöra de möjligheter som finns i landskapet att göra den mest kostnadseffektiva åtgärden på rätt plats. Det sker sällan idag och i slättlandskapet är våtmarker enbart en liten del av åtgärdspaletten som behöver komma till stånd, bland annat för att minska översvämningsrisker nedströms. Som exempel kan nämnas att peka ut tillfälliga översvämningsytor för att kunna styra undan vatten vid tillfälliga, svåra översvämnings scenarion. Vår bedömning är att detta skulle kunna ifrågasättas, om man till exempel skulle hävda vattenreglering.

Det är inte heller tydligt i paragrafen som man hänvisar till att skälet skulle kunna vara att en åtgärd sker för att skydda monetära värden. Med ett tillägg om klimatanpassning ges denna möjlighet.

Dan Kjellsson
Kommundirektör, Ystads kommun

Ärendet har beretts av:
Mona Skoog
Miljö- o Klimatstrateg