



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-10-16

Ärendenummer
NV-25-035453

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar förslag som bidrar till att undanröja hinder för en ökad implementering av klimatanpassningsåtgärder. Vi ser också att reglering om dagvattensystemets kapacitet bidrar till robusthet i va-systemet, till stärkt beredskap och även till mål inom EU:s strategi för vattenresiliens. I huvudsak instämmer vi därför i de förslag som utredningen presenterar.

Naturvårdsverket anser däremot att det är en brist att utredningen har ett så snävt perspektiv på fysiska åtgärder och avgränsning till den byggda miljön. Vidare ser vi att klimatanpassningsåtgärder och markavvattning hänger tätt samman, och de vattenrättsliga reglerna som rör markavvattning och markavvattningssamfälligheter är därför i behov av en översyn utifrån flera intressen. Vi ser även att definitionen av begreppet klimatanpassning bör framgå på ett ställe i lagstiftningen med hänvisning dit. Vidare kan flera av förslagen som lämnas i utredningen gynnas av att nationella riktlinjer för val av klimatscenarier och riskbedömning fastställs, och delar därför bedömningen att sådana bör tas fram.

Vi framför även specifika synpunkter på följande avsnitt:

- Förslaget om ny dispensgrund för klimatanpassning (8.1) är otillräckligt motiverat.
- I avsnitt 8.3, bör det framkomma att annan avloppsanordning för bortledande av dagvatten även omfattar öppna nödvändiga anordningar för fördröjning och rening av dagvatten inom en allmän avloppsanläggning.
- Vi föreslår i avsnitt 8.6 att begreppet ”klimatrelaterade översvämningar” förklaras och tydliggörs för att undvika missförstånd.
- Vi delar bedömningen i avsnitt 9.2.2 att det i närtid bör klarläggas var översvämningsskydd mot havet bör anläggas med utgångspunkt från nationella intressen. Naturvårdsverket bedömer dock att det är av vikt att få en nationell planeringsnivå på plats. Det skulle skapa bättre förutsättningar för samlade nationella avvägningar. Vi anser också att

utredningen inte har hanterat frågan om reträttområden i tillräcklig utsträckning.

- Rörande förslaget i avsnitt 9.2.3 så bedömer vi att 18 månader är för kort tid för det första steget för utbyggnaden av kustskydd. Vid genomförandet av uppdraget är det viktigt att berörda riksintressemyndigheter bidrar.
- Vid genomförandet av föreslaget uppdrag i avsnitt 9.2.6 ser vi behov av omvänd tågordning i relation till det föreslagna uppdraget i 9.2.3. Vi ser även att arbetet kan bli omfattande med behov av bland annat myndighetsgemensamt värderingsarbete, samt att det finns behov av översyn även av ett helhetsgrepp med riksintressena i 4 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket välkomnar förslag som bidrar till att undanröja hinder för en ökad implementering av klimatanpassningsåtgärder. I huvudsak instämmer vi därför i de förslag som utredningen presenterar. Däremot anser Naturvårdsverket att det är en brist att utredningen har ett så snävt perspektiv på fysiska åtgärder och avgränsning till den byggda miljön. Den byggda miljön och omgivande landskap samverkar rörande klimatanpassning. Vi hade gärna sett resonemang och förslag i utredningen om hur biologisk mångfald och ekosystemtjänster kan bidra till att minska negativ påverkan från klimatförändringar. Med avgränsningen missas potentiellt mer samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Ett bredare landskapsperspektiv hade kunnat ge andra möjligheter till lösningar, exempelvis hur insatser i det omgivande landskapet kan mildra negativa effekter av klimatförändringar i den byggda miljön. Det skulle kunna innebära ett minskat behov av ingrepp i den byggda miljön, eller möjliggöra att undvika eller mildra lösningar som riskerar att ha negativ påverkan på den omgivande miljön.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att flera av förslagen som lämnas i utredningen kan gynnas av att nationella riktlinjer för val av klimatscenarier och riskbedömning tas fram och fastställs.

Vidare instämmer Naturvårdsverket i utredningens slutsats att många klimatanpassningsåtgärder innebär att markavvattning utförs samt att en kommun i dagsläget endast kan initiera en prövning enligt lagen (1998:813) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet om den äger en berörd fastighet. Vi kan däremot inte se att utredningen beskriver hur detta ska hanteras om det blir så att förslagen rörande markavvattning i betänkandet I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) inte genomförs så som utredningen förordar. Det framgår inte heller av utredningen hur det rådande markavvattningsförbudet ska hanteras.

Nedan lämnar vi mer specifika synpunkter på enskilda förslag.

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

Naturvårdsverket tar inte ställning till den föreslagna ändringen. Vi är positiva till att väl avvägda klimatanpassningsåtgärder ska kunna genomföras inom strandskyddade områden men utifrån underlaget menar vi att det är oklart om förslaget bidrar till en enklare regeltillämpning. Det har inte kommit till vår kännedom att strandskyddsbestämmelserna skulle vara svåra att tillämpa i fråga

om klimatanpassningsåtgärder. Enligt regeringen¹ bör det dessutom redan finnas utrymme för att medge strandskyddsdispens för klimatanpassningsåtgärder inom ramen för de befintliga särskilda skälen. Utifrån regeringens bedömning och vår egen erfarenhet ser vi därför inte att förslaget är tillräckligt motiverat eller behovet av förändringen tillräckligt väl beskrivet för att vi ska kunna ta ställning.

Vi vill även framhålla att det kan vara problematiskt att särskilja ett specifikt allmänt intresse enligt strandskyddsbestämmelserna så som förslaget gör eftersom det kan leda till behov av att specificera andra allmänna intressen.

Slutligen bedömer vi att det räcker att definitionen av klimatanpassningsåtgärd framgår på ett ställe i lagstiftningen och att den definitionen blir giltig överlag.

8.3 Öppna dagvattenanordningar ska omfattas av ledningsrättslagen

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget. Vi bedömer att utredningens förslag underlättar förvaltningen av allmänna dagvattenanläggningar vilket bidrar till att anläggningarna blir mer robusta. Detta förbättrar den kommunala va-beredskapen vilket Naturvårdsverket välkomnar.

Eftersom förslaget innebär att *bortledande* får en annan betydelse i ledningsrättslagen än i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, föreslår Naturvårdsverket att förslaget förtydligas så att det framkommer att *annan avloppsanordning för bortledande av dagvatten* i ledningsrättslagen även omfattar öppna nödvändiga anordningar för fördröjning och rening av dagvatten inom en allmän avloppsanläggning. Naturvårdsverkets förslag till formulering för att tydliggöra detta är: *Ett dike eller en annan nödvändig avloppsanordning för bortledande, fördröjning och/eller rening av dagvatten, som ingår i en allmän va-anläggning men som inte utgör en ledning ska vid tillämpningen av denna lag anses som en ledning enligt första stycket 3 a.*

8.4 Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Reglering om dagvattensystemets kapacitet bidrar till robusthet i va-systemet, till stärkt beredskap och även till mål inom EU:s strategi för vattenresiliens. Vi vill däremot betona vikten av lokalt anpassade och beslutade lägstanivåer för dimensionering av dagvattensystem. Vi bedömer att sådana lägstanivåer ger ett mer reellt skydd mot negativ påverkan än vad en nationell lägstanivå om skydd mot 10-årsregn gör.

8.5 Va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattensystemets kapacitet

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget.

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

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget. Vi bedömer att en ytterligare specificering av 3 kap. 5 § första stycket 4 plan- och bygglagen bidrar till en större förståelse för enskilda aktörer hur kommunen långsiktigt avser arbeta med klimatrisker. Vi gör också bedömningen att förslaget även är en viktig beståndsdel och förutsättning för andra lagda förslag, såsom att *Kommunen ska tillhandahålla underlag när en fastighetsägare vill vidta åtgärder* (kap 8.10) och *En ny lag om fastighetsägares medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder* (kap 10.5). Däremot föreslår vi att begreppet

¹ Prop. 2021/22:168 s. 86

”klimatrelaterade översvämningar” förklaras och tydliggörs för att undvika missförstånd med åtgärder för andra typer av översvämningar, exempelvis anläggningar med undermålig kapacitet.

8.7 Markreservat för klimatanpassningsanläggningar ska kunna införas i en detaljplan

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget.

8.8 Möjligheten att villkora bygglov med en anläggning för klimatanpassning utökas

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget.

8.9 Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför för stora risker

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget. Vi instämmer i utredningens bedömning att det utgör ett viktigt steg för kommuner att kunna ta ställning kring markanvändning i framtida riskutsatta områden. Syftet är att styra bort från att bebygga mark som är olämplig ur klimatsynpunkt eller för att vidta nödvändiga åtgärder för att förändra de planmässiga förutsättningarna.

8.10 Kommunen ska tillhandahålla underlag när en fastighetsägare vill vidta åtgärder

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget.

9.2.1 Ett statligt ansvar för skyddet mot översvämningar från havet

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning. Vi instämmer i att det är viktigt att intressen vägs mot varandra och att en statlig företrädare kan besluta om vilka åtgärder som staten finner angelägna att genomföra.

9.2.2 Behovet av en snabb och tydlig process

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det i närtid bör klarläggas var översvämningsskydd mot havet bör anläggas med utgångspunkt från nationella intressen. Däremot ser Naturvårdsverket svårigheter med genomförandet så som det är utformat (se 9.2.6). Ett nationellt anläggande av kustskydd är en fråga som kräver helhetssyn och långsiktiga nationella prioriteringar och avvägningar. Därför är det av vikt att få en nationell planeringsnivå på plats, där flera intressen och sektorer samlas för att möjliggöra en helhetsbedömning avseende långsiktiga prioriteringar men även nedprioriteringar av områden för kustskydd. Inspiration och erfarenheter kan här hämtas från havsplaneprocessen och det myndighetsgemensamma arbete med att peka ut områden för energiutvinning till havs² som föregick den processen, samt från Miljömålsrådets programområde om Ramverk för nationell planering.

Kopplat till frågan om kustskydd är även nedprioriteringen av områden, alltså reträttområden, minst lika viktig att hantera och konsekvensbedöma utifrån ett nationellt perspektiv. Detta perspektiv har enligt Naturvårdsverkets bedömning inte hanterats i tillräcklig utsträckning i utredningens förslag.

² Klimat- och näringslivsdepartementet, regeringsuppdrag Uppdrag att utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon. Diarienummer M2022/00276.

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

Naturvårdsverket bedömer att en uppdelning av beredningsprocessen avseende prioriteringar i utbyggnaden i kustskydd i flera steg är lämplig. Däremot ser vi att tiden som avsätts för det första steget, 18 månader, är väl kort. Den korta tiden möjliggör inte framtagande av nya och kompletterande underlag, vilket kan vara nödvändigt på grund av kända brister i befintliga underlag eller avsaknad av underlag.

Det är angeläget att det regeringsuppdrag som utredningen föreslår genomförs i nära samverkan mellan berörda myndigheter. Det är även viktigt att utforma vägledning för myndigheternas arbete som utgår från en samsyn vad gäller mål, tidshorisont och skadebedömningar. Även utgångspunkter för myndigheternas anspråk och prioriteringar, för att dessa ska bli jämförbara och möjliga att prioritera mellan. Som förslaget är utformat är det oklart hur de olika riksintressemyndigheterna ska komma till tals och kunna bidra till prioriteringen av kuststräckor.

Slutligen ställer sig Naturvårdsverket bakom förslaget om att tillsätta en kommitté som får ett uppdrag i dialog med berörda kommuner.

9.2.4 Riksdagen bör besluta om statens åtagande

Naturvårdsverket bedömer att det kan vara lämpligt att riksdagen beslutar vilka kuststräckor som slutligen ska skyddas genom uppförande av kustskydd. Däremot ser vi, som tidigare framfört i avsnitt 9.2.2, inte riksintresseinstrumentet som ett lämpligt val för en sådan reglering. En placering i miljöbalkens 4 kap. 8 a § innebär att det också ska läsas mot 4 kap. 1 § som anger att ”de områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse”. Kustskydden bygger inte på natur- och kulturvärden och därför bör paragrafen snarare placeras som 11 § eller möjligen 9 a §, eftersom större likheter finns med geologisk lagring av koldioxid än med natur- och kulturvärden.

9.2.6 Stigande havsnivåer påverkar befintliga riksintressen

Förslaget skulle kunna bidra till stärkt beslutsunderlag rörande klimatanpassning. Med tanke på identifierade kvalitets- och aktualitetsbrister i befintliga riksintresseunderlag bedömer vi dock att det skulle vara värdefullt om underlaget fanns tillgängligt för de prioriteringar som föreslås göras i arbetet med uppdraget enligt avsnitt 9.2.3. Uppdraget i 9.2.6 skulle då behöva föregå uppdraget enligt avsnitt 9.2.3.

Det pågår i dagsläget ett omfattande arbete hos ansvariga riksintressemyndigheter med att se över befintliga riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, utifrån den förordningsändring som trädde ikraft 2023. Vi anser att det arbetet i högre grad skulle kunna synkroniseras med utredningens förslag.

Mot bakgrund av de olika typer av riksintressen som inryms inom 3 kap. miljöbalken och det stora antal myndigheter som är ansvariga är det en omfattande uppgift att få fram jämbördiga och kalibrerade bedömningar och värderingar av samtliga berörda riksintressen. Det är en av erfarenheterna från tidigare genomförda liknande arbeten (uppdrag om att till exempel ta fram områden för energiutvinning till havs.). Vi ser här behov av både långtgående vägledning och gemensamt värderingsarbete.

Naturvårdsverket föreslår slutligen att ett helhetsgrepp tas gällande bedömning och värdering av de värden som idag anges vara av riksintresse antingen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Även områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken bör enligt oss genomgå motsvarande genomgripande översyn och värdering som föreslås för riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, det vill säga värderas i relation till påverkan av stigande havsnivåer respektive uppförande och förvaltning av kustskydd. Detta inte minst mot bakgrund av att flera av dessa innehåller värden och miljöer med anknytning just till kustområden. Fler av dem är också utpekade i en annan tid och har aldrig varit föremål för en översyn. När det gäller 4 kap. 8 § Natura 2000-områden saknas ett sådant utpekad ansvar, och det framgår inte i utredningen hur intresseavvägningen gentemot Natura 2000-områden ska ske. Detta behöver enligt Naturvårdsverket klargöras.

10.5 En ny lag om fastighetsägares medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget om en ny lag som möjliggör att en kommun som vidtar en klimatanpassningsåtgärd för att skydda en angelägenhet av allmänt intresse ska få ta ut en avgift av de fastighetsägare som får nytta/minskad risk av åtgärden. För ett mer klimatanpassat fastighetsbestånd behöver kapitalflödet styras så att samhällsrisker minskar.

Möjligheten att ta ut en avgift från fastighetsägare blir i sammanhanget principiellt viktig. Även om Naturvårdsverket förstår att ökad kostnad kan vara betungande för fastighetsägarna så gör vi bedömningen att det ändå är mer rimligt att en fastighetsägare får bära en del av riskkostnaderna kopplat till egna tillgångar än att skattekollektivet ska stå för fastighetsägarens riskkostnad. Vi bedömer att det kan byggas upp onödiga samhällsrisker om beslut som medför risker inte åtföljs av ett motsvarande ansvar. Vi välkomnar fler finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder och ser generellt positivt på förslaget. Vi ser att förslaget kan bidra till mer effektiv kapitalanvändning för samhället.

Vi vill dock lyfta två brister med förslaget:

- Utredningen menar att finansieringsmodellen inte avgränsas till vissa typer av åtgärder. Samtidigt gör utredningen en avgränsning för förslaget som är "när en kommun vidtar en fysisk åtgärd för att varaktigt skydda ett allmänt intresse mot konsekvenserna av klimatförändringar". Vidare beskrivs att "ett riktmärke för att bedöma detta kan vara att anläggningskostnaden klart dominerar över den löpande driftskostnaden och att anläggningen utförs på ett sådant sätt att den kan förväntas bibehålla sin funktion på ett sätt som motsvarar permanent uppförda byggnader." Naturvårdsverket ser det som att avgränsningen resulterar i en modell utformad främst till anläggningen av ett tekniskt skydd/infrastruktur. Lösningar av mer naturbaserad karaktär riskerar därmed att ställas utanför modellen. Vi noterar att utredningen inte tar ställning till olika skyddsformer men hade önskat en modell som bättre understödjer de skydd som i högre grad gynnar exempelvis ekosystem och biologisk mångfald. Naturvårdsverket föreslår därför att modellen bättre utformas för att inrymma sådana åtgärder.

- Utredningen använder begreppet ”betydande risk” flertalet gånger (bland annat i kap 10.5.1) men där olika bedömningar görs, vilket också framhålls i utredningen. Vi instämmer i att vad som är betydande risk måste bestämmas i varje fall, men hur den betydande risken ska räknas fram är oklart. För att detta ska göras på ett enhetligt sätt bedömer Naturvårdsverket därför att nationella riktlinjer behöver tas fram. Det bedömer även utredningen som värdefullt (kapitel 6.1.1), men har valt att inte lägga som förslag.

12.2.3 Gemensamhetsanläggningar och markavvattning

Utredningen bedömer att samtliga förslag rörande markavvattning i betänkandet I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) bör genomföras. Naturvårdsverket gör i stället bedömningen att en förnyad lagöversyn behöver göras först, innan det går att ta ställning till genomförandet av förslagen i det betänkandet. Enligt vår mening behöver reglerna rörande markavvattning och markavvattningssamfälligheter moderniseras utifrån flera intressen. Det är viktigt att förutom klimatanpassning beakta frågor om klimat, miljö, livsmedelsproduktion samt underhåll av vattenanläggningar och administrativa frågor som rör dessa. Vi bedömer att det exempelvis behöver utredas om det är lämpligt med gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149) för alla typer av markavvattningsåtgärder. I många fall kan det handla om äldre markavvattningsanläggningar som med tiden helt eller delvis har tappat sin avvattningsfunktion, och där samfälligheten som äger anläggningen behöver avvecklas. Reglerna får därför inte försvåra avveckling av sådana verksamheter eller omprövning av tillstånd till markavvattning.

Beslut om detta yttrande har fattats av den tillförordnade generaldirektören Berit Oscarsson efter föredragning av enhetschefen Kerstin Åstrand.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit juristen Amina Kurtovic och handläggarna Hanna Matschke Ekholm, Nina Lans, Sara Andersson, Sara Toivanen Jonsson, Lena Odeberg och Emma Mogren.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Berit Oscarsson

Kerstin Åstrand

Kopia till:
kn.kl@regeringskansliet.se