

**Klimat- och näringslivsdepartementet  
Regeringskansliet**

## **Remiss. Bättre förutsättningar för klimatanpassning, SOU 2025:51**

### **Sammanfattning**

I detta yttrande redogörs för de svar som miljö- och byggnämnden lämnar på betänkandet Bättre förutsättningar för klimatanpassning, SOU 2025:51.

Miljö- och byggnämndens svar har avgränsats till att endast omfatta vissa delar av betänkandet. Miljö- och byggnämndens svar omfattar sådana delar av betänkandet som bedöms medföra en påverkan på miljö- och byggnämndens verksamheter. För övriga delar av betänkandet lämnas inget yttrande.

Nedan anges de avsnitt i utredningen som miljö- och byggnämndens yttrande omfattar, redovisat enligt betänkandets disposition.

- **Avsnitt 8.1 Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet** – Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)
- **Avsnitt 8.6 Kommunen ska i översiktsplanen redovisa vilka klimatanpassningsåtgärder kommunen avser att initiera** – Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)
- **Avsnitt 8.9 Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför stora risker** – Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)
- **Avsnitt 8.11 Föreskrifter om högsta inomhustemperatur för känsliga grupper** – Förslag till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

## **Yttrande**

Miljö- och byggnämndens yttrande har avgränsats till att omfatta enbart vissa delar av betänkandet. Miljö- och byggnämndens yttrande avser sådana delar av betänkandet som bedöms medföra en påverkan på miljö- och byggnämndens verksamheter. För övriga delar av betänkandet lämnas inget yttrande.

Nedan redogörs de delar som miljö- och byggnämndens yttrande omfattar, redovisat per avsnitt enligt betänkandets disposition.

### **Avsnitt 8.1 Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet – Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)**

Utredningen föreslår införandet av ett nytt särskilt skäl för dispens inom strandskyddsområde för att möjliggöra klimatanpassningsåtgärder, såsom anläggningar för fördröjning av vatten, erosionsskydd eller andra åtgärder till exempel schaktning för att minska ras- och skredrisk. Kustområden och andra strandnära områden är särskilt utsatta eftersom risken för översvämningar förväntas öka på grund av höjda havsnivåer samt ökade regnmängder, stormar och höga flöden. Förslaget syftar till att anpassa lagstiftningen så att bestämmelserna om strandskydd inte ska utgöra ett hinder för att genomföra nödvändiga klimatanpassningsåtgärder.

Miljö- och byggnämnden föreslår att förslaget till ändring i miljöbalken tillstyrks.

### **Avsnitt 8.6 Kommunen ska i översiktsplanen redovisa vilka klimatanpassningsåtgärder kommunen avser att initiera – Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)**

Miljö- och byggnämnden anser att förslaget om att i översiktsplanen redovisa vilka klimatanpassningsåtgärder kommunen avser att initiera är ett i huvudsak bra förslag.

Miljö- och byggnämnden föreslår att förslaget till ändring i plan- och bygglagen tillstyrks.

Däremot bedömer miljö- och byggnämnden att utredningens förslag baseras på ett antal antaganden som behöver problematiseras.

### **Utvärdering av tidigare lagstiftning**

I avsnitt 8.6, sida 190, anger utredningen att ”Enligt gällande lagstiftning ska kommunen i översiktsplanen ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur den identifierade risken för sådana skador kan minska eller upphöra (3kap. 5§ första stycket 4 plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Kravet infördes efter förslag från den tidigare Klimatanpassningsutredningen från 2017. Hur kravet tillämpas framgår av de översiktsplaner som beslutats senast under innevarande mandatperiod, dvs. senast innan valet år 2026. Det är med andra ord en ny och för vissa kommuner oprövad lagstiftning.”

Miljö- och byggnämnden tolkar detta resonemang som att utredningen inte har genomfört någon gedigen utvärdering av hur nu gällande lagstiftning från 2018 har implementerats i kommunernas översiktsplaner. Trots detta föreslår utredningen ett ytterligare tillägg i lagstiftningen gällande hur klimatrisker ska hanteras i kommunernas översiktsplaner.

Boverket har i rapporten Klimatanpassningsläget i översiktsplaner - Planer framtagna 2018–2024 (2025:17), sammanställt en uppföljning av hur 75 kommuner behandlar

klimatrelaterade risker i sina översiktsplaner. Kartläggningen omfattar enbart kommuner med översiktsplaner som tagits fram efter införandet av lagkrav om hantering av klimatrelaterade risker i översiktsplanen. Kartläggningen visar att det idag, ca 7 år efter lagens ikraftträdande, finns mycket stora variationer i hur klimatrisker behandlas i kommunernas översiktsplaner. Av Boverkets slutsatser i rapporten framgår att det bland annat går att härleda variationer i underlaget till storleken på kommunerna. Exempelvis tenderar små kommuner med relativt få invånare att behandla klimatrisker mer översiktligt i jämförelse med stora kommuner. Stora kommuner tar även i högre utsträckning fram egna underlag. Av slutsatserna framgår även att det förekommer vissa regionala skillnader gällande vilka risker som hanteras. Tillgången till regionala underlag för olika risktyper är av stor betydelse för att kommunerna ska ha möjlighet att genomföra vissa typer av riskbedömningar. Sammanfattningsvis visar Boverkets rapport på stora skillnader gällande hur det tidigare införda lagkravet har tolkats och hanterats i olika kommuner.

Miljö- och byggnämnden anser att utredningens förslag om att införa nya lagkrav på redovisning i kommunernas översiktsplaner rimligtvis borde ha föregåtts av en gedigen utvärdering hur tidigare införda lagändringar har implementerats. Detta förhållande bör belysas mer ingående i utredningen för att motivera varför utredningens förslag är nödvändigt.

Miljö- och byggnämnden drar vidare slutsatsen att förslaget kommer innebära, om lagändringarna träder i kraft, att Sveriges samtliga 290 kommuner (med undantag för de kommuner som har varit förutseende nog att tidigt peka ut områden för kommande klimatanpassningsåtgärder) antingen behöver arbeta om sina kommunomfattande översiktsplaner alternativt ta fram ett tematiskt tillägg för klimatanpassning (eller motsvarande) för att leva upp till de nya lagkraven. Detta är ett arbete som i regel tar flera år från det att uppdraget ges till dess att översiktsplanen kan antas och beslutet om antagande vinner laga kraft. Något som tar både tid och resurser från annat strategiskt arbete i kommunen.

### **Underlag och vägledningar från statliga myndigheter**

Gällande vilket underlag som kommunerna ska använda för beskrivningen av klimatrelaterade risker hänvisar utredningen i avsnitt 8.6, sida 190-191, ”till befintligt underlag som tillhandahålls av statliga myndigheter samt Boverkets vägledning.” Vidare presenterar utredningen i avsnitt 8.9, sida 209, ett resonemang om vad det kan innebära att risken för skador är betydande i samband med detaljplanering. Där anges bland annat ”För att komma närmare vad det kan innebära att risken för skador är betydande är det rimligt att utgå från vilka risker som Boverket i sin vägledning till länsstyrelsen anger som acceptabla vid planering för ny bebyggelse. Sådan vägledning finns för närvarande siffrerat för översvämningsrisker och har tillhörande vägledande text fördelar på flera webbsidor”.

Vidare anger utredningen på sida 210, att ”Det finns ingen motsvarande siffrerat vägledning att utgå från när det gäller risker för ras och skred. Inte heller är det möjligt att utan platsspecifika undersökningar bedöma sådana risker.” Vidare anges på sida 210–211 att ”Inte heller för erosion finns någon vägledning motsvarande den för översvämningsrisker”.

Riksrevisionen publicerade år 2022 rapporten, Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön (RiR 2022:29) som granskade om de statliga insatserna för att stödja kommunernas klimatanpassning av den byggda miljön är effektiva. Rapporten granskade regeringen, såväl som flera statliga myndigheter. Från rapportens slutsatser framgår att det bland annat att det finns otydligheter i förordningen (2018:1428) om

myndigheters klimatanpassningsarbete (klimatanpassningsförordningen) som innebär att det inte är tydligt definierat hur brett ansvariga myndigheter ska arbeta med uppgifterna i förordningen. Detta har bland annat resulterat i att länsstyrelsernas arbete har fått olika omfattning och ambitionsnivå. Ur förordningen framgår det exempelvis inte vilka planeringsunderlag som länsstyrelserna ska ta fram inom ramen för sina uppdrag med att initiera och stödja kommunernas arbete med klimatanpassning. Även om kommunernas behov av planeringsunderlag kan variera, har denna otydlighet inneburit att länsstyrelserna har tagit fram planeringsunderlag i varierande omfattning eftersom gränsen för det statliga åtagandet inte är tydlig. Detta innebär att kommuner har fått olika mycket stöd i olika län, och att kommunerna därmed möter olika kostnader för att ta fram de analyser som krävs. Länsstyrelserna har i sin tur olika förutsättningar gällande resurser för detta arbete, vilket rapporten anger kan vara en förklaring till skillnaderna.

Rapporten anger vidare att expertmyndigheternas arbete i huvudsak har varit effektivt med etablerade former för samordning och samverkan samt stöd till kommunerna. Dock konstaterar rapporten att det inom det geotekniska området finns utmaningar kopplat till att många kommuner saknar nödvändig kompetens och att de ansvariga myndigheterna, Statens geotekniska institut och Sveriges geologiska undersökning, konstaterar att behovet av stöd överstiger vad de kan erbjuda. En direkt konsekvens av detta förhållande anges vara en risk att kommunerna inte tar tillräcklig hänsyn till geotekniska risker vid fysisk planering.

Vidare påvisar rapporten att tillgången till och kvaliteten på vissa statliga planeringsunderlag, som är av central vikt för att kunna bedöma klimatrisker, varierar mellan olika områden i Sverige, där det exempelvis saknas karteringar av geologiska förutsättningar för ras och skred i delar av Sverige. Följden av denna avsaknad av statliga planeringsunderlag i delar av landet innebär att vissa kommuner själva behöver ta fram och bekosta flera underlag själva. Sammanfattningsvis konstaterar rapporten att det är otydligt vilka planeringsunderlag som kommunerna har rätt till.

En av rapportens rekommendationer anger att regeringen bör tydliggöra vilka planeringsunderlag som relevanta expertmyndigheter och länsstyrelserna ska ta fram, och därmed även tydliggöra vilka underlag som kommunerna själva ska ta fram.

Miljö- och byggnämnden bedömer sammantaget att de av utredningen föreslagna kraven på redovisning i översiktsplanen gällande fysiska åtgärder mot klimatrelaterade risker kommer bli utmanande för många kommuner att leva upp till, som en följd av den regionalt ojämna tillgången till planeringsunderlag som statliga myndigheter tillhandahåller. Utredningens centrala resonemang kretsar kring att kommunerna ska använda sig av de vägledningar och underlag som statliga myndigheter tillhandahåller gällande klimatrelaterade risker i den översiktliga planeringen. Samtidigt konstaterar utredningen att sådana övergripande underlag saknas för tre av de fyra klimatrelaterade riskerna som ska hanteras enligt gällande och föreslagna lagkrav, det vill säga ras, skred och erosion.

I både Boverkets och Riksrevisionens rapporter framgår det tydligt att tillgången till regionalt planeringsunderlag är av central vikt för att kommunerna ska kunna hantera klimatrelaterade risker i den översiktliga planeringen, samtidigt som detta underlag saknas i olika delar av Sverige. Följden blir dels att de kommuner som saknar tillgång till sådant underlag riskerar att göra ställningstaganden och bedömningar där tillräcklig hänsyn inte kan tas till vissa klimatrelaterade risker, samt dels att kommunerna själva behöver ta fram och bekosta sådant underlag som inte finns tillgängligt för att kunna tillmötesgå gällande och föreslagna lagkrav.

Miljö- och byggnämnden anser därmed att regeringen behöver säkerställa att Sveriges 290 kommuner får likvärdig tillgång till det planeringsunderlag som kommunerna har rätt till. Nu gällande otydligheter i bland annat klimatanpassningsförordningen innebär att kommunerna i praktiken ges ojämlika förutsättningar för att hantera klimatrelaterade risker då statligt underlag inte tillhandahålls på ett likvärdigt sätt i förhållande till kommunernas behov.

För att exemplifiera denna poäng ytterligare kan miljö- och byggnämnden konstatera att Gotland, som Sveriges enda Ö-region och kommun, helt saknar tillgång till ett regionalt planeringsunderlag gällande vägledning och rekommendationer i förhållande till översvämningsrisk från stigande havsnivåer. Detta trots att hela vår geografiska yta är omgärdad av vatten. Mot bakgrund av vårt geografiska läge saknar vi som kommun helt möjligheter till samverkan över kommungränser gällande hanteringen av klimatrelaterade risker. Vid en jämförelse kan vi konstatera att Länsstyrelsen i Stockholms län har tagit fram ett stöd i den fysiska planeringen bland annat i form av rekommendationer för byggande vid Östersjön<sup>1</sup>. Region Gotland har länge efterfrågat ett motsvarande underlag som hittills inte har tillhandahållits.

### **Avsnitt 8.9 Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför stora risker – Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)**

Miljö- och byggnämnden skickar med följande förbehåll som synpunkter på avsnitt 8.9.

#### **Ansvarsfördelning**

Miljö- och byggnämnden ställer sig inledningsvis mycket tveksam till de grundantaganden om ansvarsfördelning som byggt upp förslagen.

Kommande lagförslag behöver grundas på en mer robust analys än den som presenteras i slutet på avsnitt 4.2, Ansvar för klimatanpassning. Ansvaret är förvisso delvis moraliskt men i grunden också juridiskt. Betänkandets förslag fördelar merparten av det ekonomiska ansvaret för klimatanpassningsåtgärder på kommuner och fastighetsägare för följderna av klimatförändringarna. Det rättsliga subjekt som både har en folkrättslig skyldighet att vidta åtgärder (parisavtalet, EU:s klimatlag, utvecklingen av EKMR-praxis genom Urgendamålet m.fl) och har rättslig och faktisk möjlighet att verka för att klimatmålen nås borde rimligen bära en mycket större del av de ekonomiska konsekvenserna. Det ligger också i linje med den övergripande miljörättsliga principen om att förorenaren betalar. Det är rimligt att anpassningen samordnas på kommunal nivå genom planmonopolet. Däremot måste de mycket omfattande kraven på fysiska åtgärder som ska vidtas föregås av en klar idé om hur finansieringen ska gå till. Det är inte rimligt att utgå från att klimatanpassning på lokal nivå ska kunna ske utan att statens finansiella åtaganden ökar.

Miljö- och byggnämnden anser att kostnaderna i mycket större utsträckning måste bygga på en robust idé om hur staten ska ta större ansvar för problem orsakade av klimatförändringar såsom översvämnning, skyfall, erosion eller havsnivåhöjning.

---

<sup>1</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län. (2021). *Rekommendationer för lägsta grundläggningsnivå längs Östersjökusten i Stockholms län - med hänsyn till risken för översvämnning* (fakta 2021:16). Hämtad 2025-10-15 från <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2021/rekommendationer-for-lagsta-grundlaggningsniva-langs-ostersjokusten-i-stockholms-lan---med-hansyn-till-risken-for-oversvamning.html>

### **Skadeståndsansvar**

Miljö- och byggnämnden vill även belysa att utredningen helt saknar ett resonemang kring vad följderna för en kommun blir om kommunen, på ett eller annat sätt med hänvisning till formuleringen av föreslagen lag, felaktigt beslutar att inte ändra eller upphäva en hel eller en del av en detaljplan.

Miljö- och byggnämnden vill framföra ett krav på att denna brist behöver belysas i förslaget gällande konsekvenser för kommunerna.

Miljö- och byggnämnden gör tolkningen att felaktiga bedömningar i förlängningen kan komma att bedömas som ett skadeståndsgrundande fel i myndighetsutövningen, en underlåtenhet att upphäva en plan, om skada senare skulle uppstå på en byggnad uppförd efter lagen trätt i kraft. Utifrån de otydligheter som finns i utredningen, och för vilka miljö- och byggnämnden redogör för nedan, föreligger en svårighet att idag bedöma hur kravet på kommunen skulle tolkas vid en senare domstolsprövning. Eftersom en sådan prövning ligger långt fram i tiden riskerar utredningar och detaljeringsnivåerna hos olika kommuner variera kraftigt innan praxis kommit till stånd och även få till följd att kommuners arbete riskerar behöva göras om efter domstolens tolkning av kravet.

### **Otydligheter och definitioner**

Miljö- och byggnämnden anser att det är av största vikt att otydligheterna, för vilka det redogörs nedan, klargörs innan lagen träder i kraft.

Förslaget anger att kommunen ska identifiera var det finns detaljplanelagd mark inom riskområden baserat på de områden som i översiktsplanen utpekats vara utsatta för klimatrelaterade risker kopplade till klimatförändringar. Vidare ska kommunen bedöma var de klimatrelaterade riskerna är betydande. Utifrån underlaget med identifierade betydande risker, ska kommunen sedan reda ut var det finns detaljplanelagd mark som inte har bebyggts i huvudsak enligt planen.

Av utredningen framgår att det inte bedöms vara ett ”allt för omfattande arbete att bedöma vilka detaljplaner som berörs av klimatrelaterade risker.” Miljö- och byggnämnden delar bedömningen att det borde vara relativt enkelt att ta fram underlag utifrån de utpekade riskerna i översiktsplanen och utifrån kartunderlag över detaljplanelagd mark. För att kommunerna ska kunna bedöma huruvida en risk är ”betydande” bedömer miljö- och byggnämnden att det sannolikt kommer krävas mer omfattande utredningar än att enbart hämta underlag ur en översiktsplan, som ju är och ska vara på en översiktlig nivå.

Miljö- och byggnämnden menar även att begreppet ”i huvudsak bebyggt enligt planen” är ett otydligt begrepp, som skapar svår gränsdragningsproblematik gällande när en plan kan anses vara genomförd eller ej. Det är lätt att tolka att begreppet skulle avse en helt outbyggd detaljplan eller en outbyggd fastighet. Men av utredningen framgår även att det ibland kan finnas anledning att begränsa outnyttjade bygggrätter i anslutning till befintliga byggnader för att förhindra tillbyggnader, vilka kan riskera att skadas till följd av naturhändelser som beräknas förekomma mer frekvent och bli mer omfattande i framtiden. Att identifiera problem med den detaljeringsgraden kommer leda till ett krav på mycket omfattande och detaljerat utredningsunderlag för kommunerna. Otydligheten i formuleringarna skapar en närmast omöjlig avgränsning av utredningsnivån för kommunerna, även kopplat till risken för skadeståndskrav vid en framtida domstolsprövning. I enlighet med miljö- och byggnämndens tidigare resonemang kommer praxis för huruvida sådana bedömningar genomförts korrekt komma först många år efter beslutet är fattat.

Miljö- och byggnämnden bedömer att trots utredarens försök att tydliggöra vad benämningen ”betydande” eller ”i huvudsak enligt planen” innebär, kan sådana bedömningar komma att tolkas olika av olika kommuner, baserat på kvaliteten och detaljeringsnivån på de underlag som tas fram.

Miljö- och byggnämnden menar därför att det krävs ett förtydligande och en avgränsning gällande vad som avses med begreppen ”betydande risk” och ”bebyggt i huvudsak enligt detaljplanen”.

När kommunen har identifierat outbyggda detaljplaner med mark som behöver åtgärdas enligt ovan, ska kommunen även utreda huruvida risken kan avhjälpas genom en åtgärd och då även utreda vilken typ av åtgärd som kan vara lämplig för att kunna genomföra planen. Vidare ska kommunen, om ingen åtgärd kan avhjälpas risken, besluta att en hel, eller delar av en detaljplan ska ändras eller upphävas. Någon förenkling i detaljplaneprocessen presenteras inte och bedöms av miljö- och byggnämnden inte heller vara lämplig, men noterbart är dock att en sådan process kan vara både komplex och tidsödande. Vidare kan noteras att detaljprocesserna tenderar att bli allt längre och mer komplexa.

### **Tidsperspektivet**

Av förslaget framgår att lagen ska tillämpas första gången för tid efter den 1 januari 2033. Detta innebär enligt författningskommentaren i avsnitt 14.7, att kommunen, för tiden fram till den 1 januari 2033 ska se över vilka områden som kan beröras av skyldigheten och antingen, där så är möjligt, vidta åtgärder för att undanröja en betydande risk, eller påbörja en process för att ändra eller upphäva en detaljplan där det finns kvartersmark som inte bebyggt enligt plan. I avsnitt 8.9 framgår det av utredningen däremot att när sexårsfristen passerat bör alla riskutsatta planer med outnyttjade byggrätter vara åtgärdade.

Oavsett hur långt en process behöver ha kommit när lagen träder i kraft är den föreslagna tidsplanen mycket snäv. Vidare möjliggörs inte att arbetet med att ta fram underlag för bedömningarna finansieras annat än med skattemedel. Tillsammans med de gränsdragningsproblem och otydligheter som utredningen medför, riskerar förslaget att inskränka på kommunens förmåga att samtidigt hantera övriga detaljplaner och därmed riskerar utredningens förslag att även hindra utvecklingen inom kommunen.

Miljö- och byggnämnden vill dels framföra ett krav på förtydligande kring hur långt processen ska ha kommit vid lagens ikraftträdande, dels belysa vikten av att tidsfristen ska ge kommunerna en skälig möjlighet att genomföra åtgärderna på utsatt tid utan inskränkning på övrig planläggning.

### **Övriga synpunkter**

Av nu gällande plan- och bygglag (2010:900) medges att åtgärder får uppföras i strid med en detaljplan. Av propositionen 2024/25:169, Ett nytt regelverk för bygglov, framgår att avsikten även är att fler åtgärder ska bli bygglovsfria och därmed inte föregås av en förprövning. Inom värdefulla områden samt inom område av riksintresse för totalförsvaret ska dock bygglovsplikt fortsatt råda. Som miljö- och byggnämnden tidigare anfört åläggs kommuner att genomföra omfattande utredningar och arbeten med att ändra eller upphäva planer. Med dagens lagstiftning liksom med regleringen föreslagen i proposition 2024/25:169 kan trots kommunens gedigna arbete med att uppdatera gällande detaljplaner ändå tillbyggnader samt byggnader av typen komplementbostadshus uppföras inom områden som är

riskutsatta för naturhändelser. Utredningens avsnitt **12.2.2, Klimatförändringar och minskade krav på bygglov**, berör frågan, men landar inte i någon slutsats.

Miljö- och byggnämnden bedömer att en utökad bygglovsplikt inom områden som översiktsplanen pekar ut som riskutsatta för naturhändelser därmed är en lämplig väg att gå.

**Avsnitt 8.11 Föreskrifter om högsta inomhustemperatur för känsliga grupper –**  
Förslag till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljö- och byggnämnden ser det som positivt att utredningen föreslår ett bemyndigande till Folkhälsomyndigheten om att meddela föreskrifter kring högsta inomhustemperatur för de utpekade boendetyperna. Miljö- och byggnämnden förutsätter vidare att framtida förslag till föreskrifter går ut på remiss så att kommunala tillsynsmyndigheter bereds möjlighet att lämna synpunkter.

Miljö- och byggnämnden föreslår att förslaget till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd tillstyrks.

#### **Bilaga till yttrandet**

Karta - Överlagringsbild av detaljplaner inom Region Gotland där det finns risk för skyfall eller havsnivåhöjning.

Miljö- och byggnämnden

Andreas Unger  
Ordförande