

Kommittédirektiv

Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna

Beslut vid regeringssammanträde den 14 mars 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning för att effektiva klimatanpassningsåtgärder ska kunna genomföras. Syftet är att bidra till ett samhälle som är bättre rustat för klimatförändringarnas effekter. Utredaren ska även identifiera möjliga finansieringsmodeller för att långsiktigt fördela kostnaderna mellan de aktörer som drar nytta av klimatanpassningsåtgärden.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera hinder mot att kunna planera, genomföra och förvalta effektiva klimatanpassningsåtgärder,
- bedöma om det är motiverat och finns möjlighet att ge kommunerna ett samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder som berör den byggda miljön inom ramen för kommunens geografiska område,
- identifiera möjliga finansieringsmodeller för åtgärder som genomförs av och gynnar flera aktörer utan att det innebär ökade statliga åtaganden eller statlig finansiering, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2025.

Uppdraget att analysera om det finns behov av författningsförslag som skapar förutsättningar och underlättar för klimatanpassningsåtgärder i samhället

Regeringen har tidigare utrett frågor om ansvar och behov av ny lagstiftning kopplat till klimatanpassning, genom Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret (SOU 2017:42). Delar av betänkandet behandlades i regeringens proposition Nationell strategi för klimatanpassning (2017/18:163). Både utredningen och remissinstanserna konstaterade dock att det finns ett fortsatt behov av att utreda de komplexa frågorna kopplade till ansvarsfördelning och finansieringslösningar. Utredningen belyser bl.a. att fastighetsägaren har det huvudsakliga ansvaret för att fastigheter bibehåller sin funktion över tid i ett klimat som gradvis förändras, även om staten och kommunen har ett visst ansvar. För åtgärder som ofta kräver mer storskaliga och samordnade insatser, såsom skredsäkring, högvattenskydd, hantering av vatten i landskapet inklusive magasinering och markavvattning och åtgärder för skyfallshantering, kan det i praktiken vara omöjligt för en enskild fastighetsägare att vidta de åtgärder som krävs för att skydda fastigheterna från de skador som kan uppstå.

Skyddet av äganderätten vid klimatanpassningsåtgärder är av central betydelse. Den grundlagsskyddade rätten till egendom innebär att var och en är tryggad mot att tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller liknande åtgärder eller tåla att det allmänna inskränker rätten att använda mark eller byggnad, förutom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. När en tvingande överföring av egendomsrätt görs har den enskilde rätt till full ersättning. Även vid rådighetsbegränsningar finns ofta en rätt till ersättning (2 kap. 15 § regeringsformen).

I Vem har ansvaret (SOU 2017:42) uppmärksammas att det är oklart om olika författningar, som exempelvis expropriationslagen (1972:719), anläggningslagen (1973:1149), servitutslagstiftningen och inlösenregleringen i plan- och bygglagen (2010:900), är tillräckliga för att kommunen ska ha möjlighet att bygga nödvändiga skyddsanläggningar och om det finns tillräckliga möjligheter för fastighetsägare att samarbeta om skyddsåtgärder med eller utan stöd från kommunen. En analys behövs av om lagstiftningen är tillräcklig i situationer där klimatanpassningsåtgärder behöver vidtas på en fastighet där den som ska vidta åtgärden saknar rådighet, eller där det krävs att flera fastighetsägare samarbetar om åtgärden.

Klimatrelaterade risker behöver generellt hanteras över stora områden. På vilket sätt klimatanpassningsåtgärder kan genomföras och vem som bär ansvaret för att genomföra dem beror bl.a. på vem som har rådighet över området och hur den pågående markanvändningen är reglerad. I samband med detaljplanering kan t.ex. kommunen reglera markens användning och bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Utanför detaljplanelagda områden kan kommunen genomföra klimatanpassningsåtgärder i egen regi, förutsatt att kommunen har rådighet. I områden med gällande detaljplaner, där planerna saknar nödvändiga bestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka olyckor, översvämning och erosion, behöver kommunerna anta nya planer för att kunna ställa krav på skyddsåtgärder i samband med ansökningar om bygglov.

Riksrevisionen rekommenderar i sin granskande rapport Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön (RiR 2022:29) att regeringen utreder om, och i så fall hur, styrningen av kommunerna bör förändras så att fler konkreta klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse kommer till stånd. Även Statens geotekniska institut och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framhåller i redovisningen av regeringsuppdraget om att identifiera särskilda riskområden för ras, skred, erosion och översvämning som är klimatrelaterade (M2019/01241) att regeringen bör utreda om befintlig lagstiftning, tillsyn och ansvarsfördelning ger de förutsättningar som behövs för att klimatanpassa ny och befintlig bebyggelse.

Av Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts sammanställning av kommunernas klimatanpassningsarbete under 2020 (SMHI 2021) framgår att över 70 procent av kommunerna upplever en otydlig ansvarsfördelning och otillräcklig samordning mellan staten, kommunerna, fastighetsägare och andra aktörer.

Många former av klimatanpassningsåtgärder kräver bred samordning. Länsstyrelserna har i uppgift att samordna det regionala arbetet med klimatanpassning enligt förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete. I tillägg till detta föreslås i Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022) att kommunerna ges ett samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder som berör både kommunen och andra fastighetsägare inom kommunens geografiska område.

Utredaren ska därför

- identifiera hinder mot att kunna planera, genomföra och förvalta effektiva klimatanpassningsåtgärder,
- analysera om befintlig lagstiftning i dag ger kommunen eller andra berörda aktörer tillgång till mark för klimatanpassningsåtgärder,
- bedöma om det är motiverat och finns möjlighet att ge kommunerna ett samordningsansvar för klimatanpassningsåtgärder som berör den byggda miljön inom kommunens geografiska område och, om detta bedöms motiverat, lämna förslag på hur ett sådant ansvar kan utformas,
- särskilt beakta förutsättningarna för mellankommunal samverkan vid planering och genomförande av klimatanpassningsåtgärder som berör två eller flera kommuner,
- vid behov lämna förslag för att fastighetsägare ska kunna genomföra och samarbeta om klimatanpassningsåtgärder med eller utan stöd från kommunen,
- göra brutto- respektive nettoberäkningar om förslagen innebär kostnader för det allmänna eller aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen samt lämna finansieringsförslag, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå finansieringsmodeller

Fastighetsägaren har ansvar för sin fastighet och bär kostnaderna för eventuella skador. Det innebär att det i dag är fastighetsägarens och verksamhetsutövarens ansvar att göra och bekosta klimatanpassningsåtgärder och därmed också stå för den risk det innebär att inte genomföra åtgärder. Om det inte går att nå en överenskommelse, finns det i dag begränsad möjlighet att fördela kostnaderna på andra fastighetsägare och exploatörer som eventuellt drar nytta av åtgärderna. Fastighetsägare har som huvudregel inte heller någon skyldighet att klimatanpassa fastigheten, vilket kan innebära att nödvändiga skyddsanläggningar inte kommer på plats. Den eller de fastighetsägare som startar en åtgärdsprocess bär även den ekonomiska risken om åtgärden inte leder till önskat resultat.

För att vara kostnadseffektiva kan klimatanpassningsåtgärder behöva vidtas i samverkan med andra fastighetsägare, kommunen eller en närliggande kommun eller på någon annans mark. Det kan t.ex. vara fråga om att anlägga grönytor eller en våtmark för att kunna bromsa vattenmassor uppströms eller olika typer av tekniska lösningar. Utifrån likställighetsprincipen bedöms

kommuner inte heller kunna utföra och finansiera skyddsåtgärder som endast en grupp av fastighetsägare drar nytta av. Detsamma gäller för åtgärder som kan behöva vidtas i en annan kommun för att skydda människor eller infrastruktur i den egna kommunen. En kommun kan i regel inte betala för åtgärder i en annan kommun även om åtgärden gynnar kommunen och dess invånare (jfr 14 kap. 4 och 5 §§ regeringsformen).

I rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022) konstateras att det behövs nya samfinansieringslösningar mellan offentliga och privata aktörer.

Ytterligare en faktor i sammanhanget är att eventuella samfinansieringsmodeller mellan offentliga och privata aktörer måste vara förenliga med EU:s statsstödsregler. Det är också av vikt att beakta om det finns risk för att tredje part påförs skador och i vilken omfattning.

Uppdraget omfattar inte skattefrågor.

Utredaren ska därför

- identifiera möjliga finansieringsmodeller för åtgärder som genomförs av och gynnar flera aktörer, t.ex. fastighetsägare, försäkringsgivare, näringslivet, kommuner och regioner, samt tar tillvara nationella intressen utan att det innebär ökade statliga åtaganden eller statlig finansiering,
- ta ställning till vilken eller vilka finansieringsmodeller som bäst lämpar sig för bl.a. etablering och förvaltning av klimatanpassningsåtgärder, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt beskriva och analysera konsekvenser, inklusive eventuella synergieffekter och målkonflikter, och påverkan på svenska företags konkurrenskraft om samhället inte anpassas till ett förändrat klimat. Utredaren ska beakta och beskriva förslagets samhällsekonomiska konsekvenser. Förslagets genomförbarhet ska analyseras och beskrivas, inklusive eventuella synergieffekter och målkonflikter, bl.a. påverkan på ekonomi och enskilda jord- och skogsbruksföretag samt möjligheten att nå berörda politiska mål. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

Om förslagen innebär kostnader för det allmänna eller aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen ska brutto- respektive nettoberäkningar av dessa göras samt finansieringsförslag lämnas. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer relevanta för uppdraget, särskilt Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Trafikverket, länsstyrelser, kommuner, regioner, kommunala bolag samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Utredaren ska hålla sig informerad om samt föra dialog med pågående relevanta utredningar, särskilt utredningarna om en ny förköpslag (dir. 2022:48) och en ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (dir. 2022:127). Utredaren ska även i övrigt hålla sig informerad om relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, t.ex. den nationella strategin för klimatanpassning och beredningen av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) samt övriga relevanta rapporter och underlag på området. Utredaren ska vidare, där det är motiverat, inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder samt beakta pågående relevant arbete med EU-lagstiftning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)