



Delphi

Klimatanpassning – en fråga att prioritera.

2024

Index.

1.	Klimatanpassning – vad är det och varför är det viktigt?	3
2.	Vems ansvar?	6
3.	Var ska man börja?	7
4.	Hur kan kommunen arbeta med klimatanpassning?	10
5.	Vanliga frågor och svar	30
6.	Mer information	35

Denna skrift är framtagen av
Advokatfirman Delphi på uppdrag
av SMHI i syfte att hjälpa kommuner
att komma igång och fortsätta med
sitt klimatanpassningsarbete.

1. Klimatanpassning – vad är det och varför är det viktigt?

Klimatförändringen leder till översvämningar, höga temperaturer, osäker tillgång till vatten av tillräcklig mängd och god kvalitet, ras, skred och erosion, torka och bränder, ökad förekomst av skadegörare, sjukdomar och invasiva främmande arter, etc. Ett förändrat klimat utgör därför en risk för människans hälsa och säkerhet och orsakar stora skador och kostnader i samhället.

Klimatanpassning¹ innebär att anpassa samhället och olika verksamheter till de förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Klimatanpassningsåtgärder kan förebygga skador, minska hälsorisker, minimera lidande för människor och djur, stötta biologisk mångfald och naturmiljö och hålla nere kostnader i ett långsiktigt perspektiv.² Det är i många fall mindre kostsamt att vidta förebyggande klimatanpassningsåtgärder än att behöva åtgärda skador orsakade av negativa klimateffekter i efterhand.³ Naturbaserade lösningar lyfts fram som särskilt samhällsekonomiskt lönsamma, bl.a. eftersom de kan ge flera positiva effekter och färre negativa bieffekter än tekniska lösningar.⁴ Exempelvis kan parker, grönområden och natur utgöra en resurs för att ta hand om dagvatten, sänka temperaturen, rena luft och vatten, minska buller, ge möjlighet till vila och återhämtning, erbjuda lek- och rekreationsytor, samt erbjuda en viktig livsmiljö för djur och växter.⁵

¹ Klimatanpassning definieras på olika sätt i olika skrifter men beskrivs i 3 § förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete som "åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra".

² Se [Klimatanpassning.se](https://www.klimatanpassning.se) – varför klimatanpassa? och [Lathund för klimatanpassning](https://www.smhi.se/lathund-for-klimatanpassning) – klimatanpassningsåtgärder.

³ Se exempelvis: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljobedomningar/strategisk-miljobedomning/klimat-i-miljobedomningar/>

⁴ Ramboll, 2023. Kostnads-nyttoanalys som verktyg vid prioritering av investeringar i klimatanpassningsåtgärder, s. 1.

⁵ Boverket, 2020. Ekosystemtjänster i den byggda miljön. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/> Hämtad 2024-10-16. Mer information om naturbaserade lösningar finns exempelvis här: Naturvårdsverket, 2021. Naturbaserade lösningar – ett verktyg för klimatanpassning och andra samhällsutmaningar. Rapport 7016.

Olika typer av klimatanpassningsåtgärder:



⁶ Källa för innehåll i bild: <https://www.smhi.se/lathund-for-klimatanpassning/identifiera/forbereda/atgarder-1.127874>

2. Vems ansvar?

Det står sällan uttryckligen angivet i lag vem eller vilka som ansvarar för att vidta klimatanpassningsåtgärder eller för att åtgärda/ersätta skador till följd av ett förändrat klimat. Klart är dock att kommunen bär ett stort ansvar för klimatanpassning i egenskap av samhällsaktör, myndighet, fastighetsägare och verksamhetsutövare.⁷ Kommunen spelar bland annat en viktig roll i genomförandet av Agenda 2030:s mål för hållbar utveckling.⁸



Bildkälla: <https://www.globalamalen.se/material/logotyper/>

⁷ Jfr Länsstyrelsen Östergötland, 2017. Verktyg för kommuner som vill komma igång med klimatanpassning, s. 8 och Boverket (2024). Anpassa till klimatiförändringar. https://www.boverket.se/sv/energuiden/energirenovera-smahus/3.viktiga_hansyn/klimatanpassning/ Hämtad 2024-10-18.

⁸ Se exempelvis <https://www.klimatanpassning.se/vem-gor-vad/agenda-2030/agenda-2030-och-klimatanpassning-1.142805>.

3. Var ska man börja?

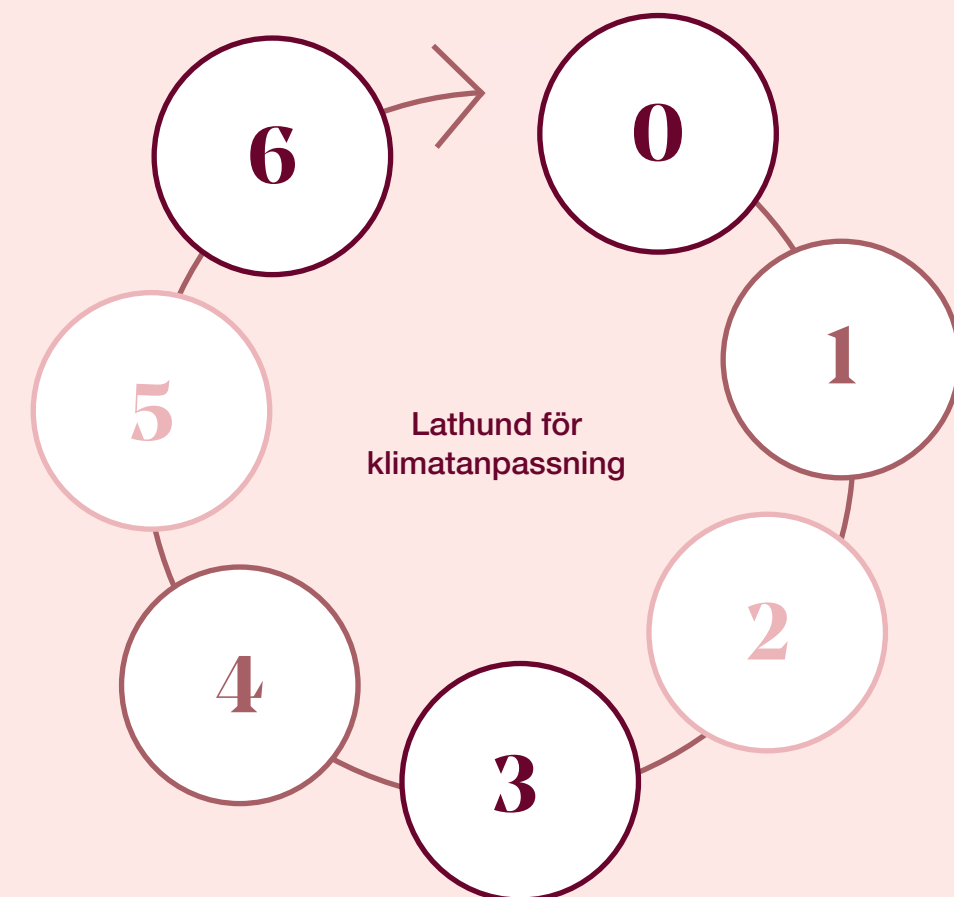
Följ gärna SMHI:s [Lathund för klimatanpassning](#) och börja med att motivera, etablera, analysera, identifiera och prioritera olika klimatanpassningsåtgärder. Allt kan inte göras på en gång och därför behövs prioriteringar!

Överväg att ta fram en klimatanpassningsplan med åtgärdsprogram i ett så tidigt skede som möjligt. Det är viktigt att arbeta strategiskt långsiktigt med klimatanpassning så att inte flera små åtgärder vidtas, som – trots goda intentioner – tillsammans kan ge upphov till en negativ helhet.

Överväg att inrätta en särskild nämnd eller enhet för klimatanpassnings- och miljöfrågor.⁹ Notera dock att sådana frågor ofta kräver samverkan mellan kommunens olika förvaltningar och bolag och/eller med externa parter. Överväg därför att bilda en arbetsgrupp med brett deltagande från olika förvaltningar och bolag, samt olika former av samverkan med andra kommuner, regioner, näringsliv, akademi och enskilda medborgare.

Information och utbildning är viktiga framgångsfaktorer. Se därför till att rekrytera medarbetare med rätt kompetens (inte minst inom arbetsgruppen för klimatanpassning), att erbjuda relevant utbildning till kommunpolitiker och att informera kommuninvånare om klimatanpassning och vad det innebär för deras del.

⁹ Se 3 kap. kommunallagen (Kommunernas och regionernas organisation).



- 0 Motivera
- 1 Etablera
- 2 Analysera
- 3 Identifiera
- 4 Prioritera
- 5 Genomföra
- 6 Följa upp

Bildkälla: <https://www.smhi.se/lathund-for-klimatanpassning>

4. Hur kan kommunen arbeta med klimat-anpassning?

I riskanalysarbetet.

Enligt LEH¹⁰ ska kommunen genomföra en risk- och sårbarhetsanalys ("RSA") för att identifiera hot och risker som kan påverka kommunens verksamhet.¹¹ Kommunens RSA bör därför omfatta risker kopplade till klimatförändringar, såsom översvämningar, värmeböljor, stormar, ras, skred och erosion. Kommunen ska också ha en plan ("beredskapsplan") för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.¹²

Enligt LSO¹³ ska kommunen ha ett handlingsprogram för att förebygga olyckor. Programmet ska bl.a. inkludera de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.¹⁴ Programmet behöver bl.a. ta hänsyn till framtida påverkan av risker för olyckor, såsom förändrat klimat med fler extrema väderhändelser.¹⁵ Kommunen har ingen lagstadgad skyldighet att genomföra en klimat- och sårbarhetsanalys ("KSA").¹⁶ En KSA kan dock utgöra ett användbart verktyg för kommunens planering och prioritering av åtgärder för klimatanpassning. För att undvika dubbelarbete kan kommunen med fördel samordna sina riskanalyser enligt LSO och LEH med andra riskanalyser, så som KSA, för bedömning av klimatrelaterade risker och sårbarheter.¹⁷

10 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

11 2 kap. 1 § st. 1 LEH.

12 2 kap. 1 § st. 2 LEH.

13 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

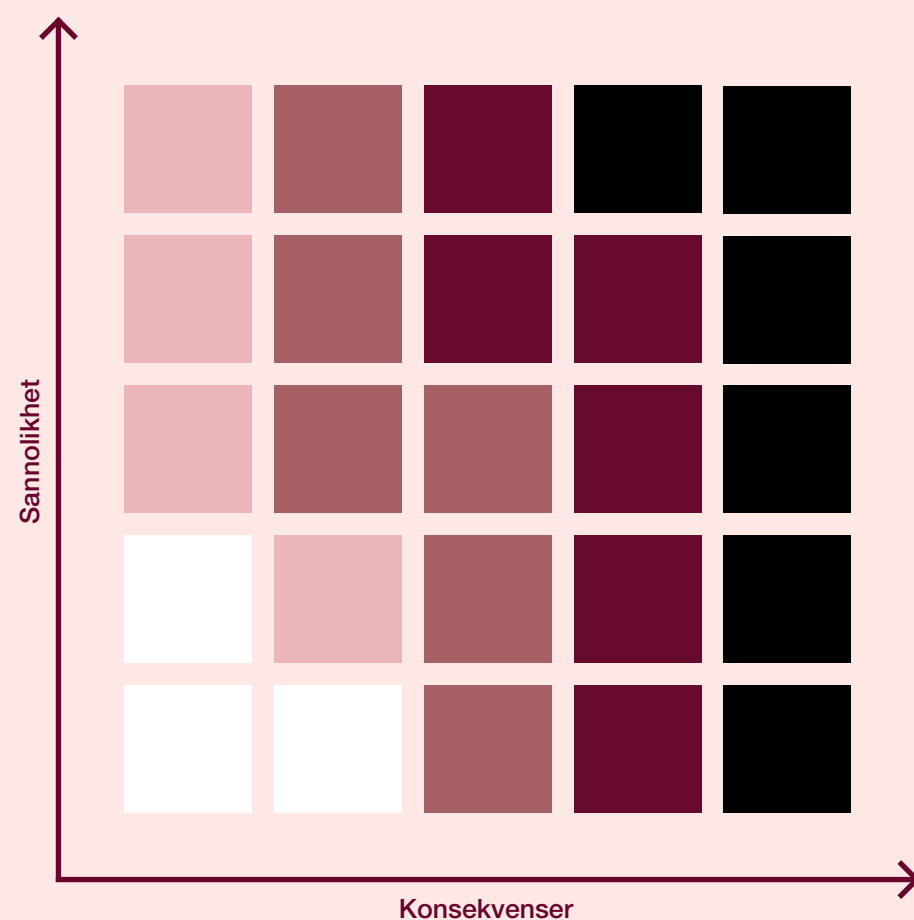
14 3 kap. 1 § LSO.

15 Se exempelvis MSB, 2021. Handbok. Innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor.

16 Se 1 och 6 §§ Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete.

17 Mer information om detta och om hur arbetet faktiskt kan bedrivas finns i FOI, 2023.Förslag på metodstöd för samordning av metoder i risk- och sårbarhetsanalyser och klimat- och sårbarhetsanalyser. Projektnummer: E13850..

Genom att integrera klimatförändringarna i sitt riskanalysarbete kan kommunen också använda resultatet av arbetet för att förbättra den fysiska planeringen och bygga ett samhälle som är motståndskraftigt mot klimatförändringar.



I den fysiska planeringen.

Generellt

Kommunen måste beakta klimatförändringarna och deras effekter i den fysiska planeringen. Bl.a. anges det i PBL¹⁸ att kommunen vid planläggning ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter.¹⁹ Syftet med bestämmelsen är att främja goda miljöförhållanden dels genom anpassning till klimatförändringar, dels genom en minskad klimatpåverkan, och därigenom bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.²⁰ Klimatanpassning är därför ett allmänt intresse enligt PBL.²¹ Kommunen måste även ta hänsyn till behovet av klimatanpassning för att säkerställa att marken som tas i anspråk för bebyggelse är lämplig för ändamålet,²² samt att bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion.²³

I översiktsplanen

Översiktsplanen utgör ett viktigt verktyg i kommunens klimatanpassningsarbete.²⁴ Översiktsplanen är inte bindande,²⁵ men har en vägledande funktion för såväl kommunens beslut som för andra myndigheter.²⁶ Ju mer konkret och nyanserad översiktsplanen är, desto större betydelse kommer den att ges som underlag i ett enskilt ärende.²⁷ För att utforma sin översiktsplan kan kommunen ta hjälp av [Boverkets information om översiktsplanens innehåll](#).

¹⁸ Plan- och bygglagen (2010:900).

¹⁹ 2 kap. 3 § PBL.

²⁰ Se prop. 2009/10:170, s. 161.

²¹ Jfr prop. 2009/10:170, s. 162.

²² 2 kap. 4 § PBL.

²³ 2 kap. 5 p. 1 § PBL.

²⁴ Se Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2021. Klimatrelaterade risker i översiktsplanering – Metodstöd, s. 6.

²⁵ 3 kap. 2 § PBL.

²⁶ Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg.

²⁷ Jfr prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, s. 267 f.

I översiktsplanen ska kommunen redovisa 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 sådana risker kan minska eller upphöra.²⁸ Till exempel kan kommunen i översiktsplanen identifiera riskområden och tillhörande klimatanpassningsåtgärder, såsom riskområden pga stigande hav och åtgärder som strandfodring och skyddsvallar. För att underlätta arbetet kan kommunen följa Boverkets vägledning om riskhantering i planläggning och byggande, Boverkets strategi för riskhantering inför planläggning eller beredning av beslut enligt PBL, samt övrig information på Boverkets webbsida. För att hantera geotekniska säkerhetsfrågor (enligt SGI:s definition ras och skred i jord, blocknedfall och bergras, slamströmmar och erosion) i planeringsarbetet kan kommunen ta hjälp av SGI:s vägledning för översiktsplanering - Att utreda risker i kommunen.

Översiktsplanen ska också bl.a. visa hur kommunen anser att miljökvalitetsnormer ska följas,²⁹ samt om det finns behov av mellankommunal samordning.³⁰ Utifrån de risker som klimatförändringarna medför för tillgången till vatten, är MKN för vatten av särskild relevans för klimatanpassningen. För att visa hur MKN för vatten ska följas kan kommunen exempelvis ange:

- om det inom ett visst område behöver finnas utrymme för att uppföra en dagvattenanläggning,
- om det behöver tas fram VA-plan, dagvattenplan, vattenförsörjningsplan eller liknande inför den fortsatta planeringen,
- om ett lokalt åtgärdsprogram behöver tas fram med förslag på förbättringsåtgärder i befintlig bebyggelse, m.m.

Åtgärdsprogram för vattenkvalitet ska bl.a. ange de åtgärder som behöver vidtas för att MKN ska kunna uppfyllas eller för att i övrigt skydda kvaliteten på dricksvatten,³¹ dvs. bl.a. klimatanpassningsåtgärder. Genom att göra analyser för hela huvudavrinningsområden kan kommunen lättare identifiera eventuella behov av mellankommunal samverkan.³²



28 3 kap. 5 § PBL.

29 Jfr 2 kap. 10 § PBL.

30 Jfr 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 § PBL.

31 6 kap. vattenförvaltningsförordning (2004:660) ("Vattenförvaltningsförordningen").

32 Se Boverket (2024). Hantera miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplaneringen.



I detaljplan.

Generellt om klimatanpassning i detaljplan

Som framgår ovan är det en grundläggande förutsättning enligt PBL att den mark som tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet. Lämpligheten kan prövas genom detaljplan, förhandsbesked eller bygglov. I vissa fall måste markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk prövas med detaljplan ("detaljplanekravet").³³ Detaljplanekravet kan exempelvis aktualiseras vid behov av att hantera risker för olyckor, översvämning och erosion som kan förväntas till följd av klimatförändringar. I detaljplanen får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka bl.a. markförorening, olyckor, översvämning och erosion,³⁴ vilka ofta kan vara klimatanpassningsåtgärder.³⁵ Sådana skyddsåtgärder kan exempelvis bestå i att bebyggelsens grundläggning inte får ske lägre än en viss nivå över havet för att förebygga risk för översvämning, begränsning av andelen hårdgjord yta på en fastighet för att öka markens infiltrationsförmåga vid kraftigt regn eller krav på avlastningsschakter, tryckbankar eller visst säkerhetsavstånd till en slänt. Genom denna typ av regleringar kan kommunen säkra platsens lämplighet för bebyggelse, förutsatt att de villkorade åtgärderna är så preciserade och effektbekräftade att det står klart att de är genomförbara.³⁶ Ytterligare exempel på skyddsbestämmelser finns i Boverkets webbutbildning "Klimatanpassning i planeringen".³⁷ För att kunna identifiera riskområden och hantera detaljplanering i riskområden kan kommunen ta hjälp av SGI:s vägledning Geoteknisk säkerhet i kommunal planering.

³³ Se 4 kap. 2 § PBL.

³⁴ 4 kap. 12 § PBL.

³⁵ Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Del 1 ss. 428–429.

³⁶ Se Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Del 1 s. 209.

³⁷ Se Boverket (2023). Klimatanpassning i planeringen.

Särskilt om hantering av dagvatten i detaljplan

Med ändrade nederbördsmonster pga klimatförändringarna ställs ökade krav på kommunens hantering av dagvatten i detaljplan. För att marken ska vara lämplig för bebyggelse måste det finnas förutsättningar att hantera dagvatten. I detaljplanen behöver kommunen därför visa hur dagvattenhanteringen kommer att lösas. När Vattentjänstlagen³⁸ är tillämplig ansvarar VA-huvudmannen, oftast kommunen eller ett kommunalt bolag, för dagvattenhanteringen i verksamhetsområdet.³⁹ I så fall kan kommunen i detaljplanen reglera markanvändningen, bebyggelsens omfattning och placering, markens höjdläge och anordnande, eventuella skyddsåtgärder, m.m. enligt 4 kap. PBL.

När Vattentjänstlagen inte är tillämplig är det fastighetsägaren som svarar för dagvattenhanteringen. I så fall kan kommunen reglera hanteringen med hjälp av planbestämmelser enligt 4 kap. PBL, men kan också behöva särskilt reglera vilka anläggningar som ska vara gemensamma för att säkerställa ett genomförande.⁴⁰

³⁸ Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

³⁹ Se 6 § Vattentjänstlagen.

⁴⁰ Se 4 kap. 18 § PBL och Boverket (2023). Dagvatten vid detaljplanläggning.

Ändring och upphävande

Detaljplanen är juridiskt bindande och innebär att kommunen som utgångspunkt måste ge bygglov för en åtgärd som överensstämmer med detaljplanen.⁴¹ Kommunen kan därför bli tvungen att tillåta nybyggnation i riskområden som omfattas av en detaljplan som inte tar hänsyn till klimatrelaterade risker.

Under genomförandetiden får kommunen som huvudregel inte ändra eller upphäva gällande detaljplaner om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig. Sådan möjlighet finns dock om ändringen eller upphävandet behövs på grund av ”nya förhållanden av stor allmän vikt” som inte har kunnat förutses vid planläggningen.⁴² Det finns exempel på fall när detaljplaner har ändrats/ändras för att möjliggöra klimatanpassningsåtgärder.⁴³ En ändring av en detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden utan att genomföra hela den lämplighetsbedömning som krävs vid upprättandet av en ny plan. Ändringen måste dock uppfylla PBL:s krav på tydlighet och rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen.⁴⁴ Om kravet inte uppfylls kan ett upphävande vara aktuellt. Om en detaljplan ändras eller upphävs under genomförandetiden, har fastighetsägaren rätt till ersättning för den skada som ändringen eller upphävandet medför.⁴⁵

En plan kan ändras eller upphävas efter att genomförandetiden gått ut.⁴⁶ I så fall har fastighetsägaren rätt till ersättning för den skada som ändringen eller upphävandet medför, om skadan avser en åtgärd som när genomförandetiden löpte ut omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort.⁴⁷

Om kommunen har påbörjat ett arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, får byggnadsnämnden besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän planarbetet har avslutats (förutsatt att så sker inom två år från det att ansökan om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden).⁴⁸

Boverket har lagt fram förslag på lagändringar som bl.a. syftar till att göra det enklare för kommuner att ändra eller upphäva gällande detaljplaner eller områdesbestämmelser.⁴⁹

⁴¹ 9 kap. 30 § PBL.

⁴² 4 kap. 38–39 §§ PBL.

⁴³ Exempelvis i [Vellinge](#). Det finns också en pågående ändring i [Upplands Väsby](#).

⁴⁴ [Boverket, 2023. Ändring av detaljplan.](#)

⁴⁵ 14 kap. 9 § PBL.

⁴⁶ 4 kap. 40 § PBL.

⁴⁷ 14 kap. 9 § st. 2 PBL.

⁴⁸ 9 kap. 28 § PBL.

⁴⁹ Boverket, 2024. Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser. Rapport 2024:21.



I den strategiska miljöbedömningen.

En strategisk miljöbedömning ska göras om genomförandet av en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.⁵⁰ Normalt sett anses en översiktsplan alltid medföra en betydande miljöpåverkan, varför en strategisk miljöbedömning måste göras när en översiktsplan upprättas eller ändras.⁵¹ Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas.⁵²

I den strategiska miljöbedömningen ingår att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Miljökonsekvensbeskrivningen ska redovisa kommunens bedömning av den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan få och ska bl.a. innehålla uppgifter om olika aspekter av miljöförhållanden, vilka betydande miljöeffekter⁵³ som genomförandet av planen kan antas medföra, åtgärder som planeras för att motverka betydande negativa miljöeffekter och uppgifter om åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljöeffekter.⁵⁴ Miljökonsekvensbeskrivningen ska ha en rimlig omfattning och detaljeringsgrad.⁵⁵ Kommunen kan ta hjälp av Naturvårdsverkets vägledning vid sitt arbete med den strategiska miljöbedömningen.

⁵⁰ 3 kap. 6 § och 4 kap. 34 § PBL.

⁵¹ Boverket, 2023. Miljöbedömning ÖP. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/miljobedomning/> Hämtad 2024-10-16.

⁵² 6 kap. 1 § MB.

⁵³ I 6 kap. 2 § MB definieras miljöeffekter som "(...) direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på

1. befolkning och människors hälsa,
2. djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap., och biologisk mångfald i övrigt,
3. mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö,
4. hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt,
5. annan hushållning med material, råvaror och energi, eller
6. andra delar av miljön".

⁵⁴ 6 kap. 16 § MB.

⁵⁵ 6 kap. 12 § MB.

Särskilt om MKN Vatten

Som framgår ovan påverkar klimatförändringarna tillgången till vatten av tillräcklig mängd och god kvalitet. Kommunen bör i miljökonsekvensbeskrivningen ange uppgifter som har relevans för MKN för vatten, såsom uppgifter om vattenförekomster som antas påverkas negativt av planen, befintlig eller planerad mark- och vattenanvändning som kan försvåra möjligheterna att uppfylla MKN, åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka försämrad vattenkvalitet, åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen medför, m.m.⁵⁶ I sitt arbete kan kommunen ta hjälp av SMHIs klimatscenariotjänst och Livsmedelsverkets Handbok för klimatanpassad försörjning av dricksvatten.

⁵⁶ Jfr 3 kap. 6 b § PBL m.h.t. 6 kap. 11, 12 och 16 §§ MB, samt se Boverket (2024). Hantera miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplaneringen och Boverket (2023). Strategisk miljöbedömning för detaljplan.



Vid bygglov och marklov.

Bygglov

I ett detaljpanelagt område får kommunen skjuta upp den slutliga prövningen av vissa klimatanpassningsåtgärder (såsom ändrad höjdsättning, byggande av dammar eller diken, uppförande av kustskydd, m.m.) till bygglovsskedet genom att ange att lov endast får ges om markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att åtgärden har vidtagits.⁵⁷

I ett område utanför detaljplan och områdesbestämmelser ska byggnadsnämndens prövning som huvudregel omfatta bl.a. lokalisering, detaljplanekravet och MKN (se ovan).⁵⁸ Om en bygglovsansökan utanför detaljplan och områdesbestämmelser har föregåtts av förhandsbesked, ska det som är prövat i förhandsbeskedet inte prövas igen i bygglovet.⁵⁹ Byggnadsverk måste uppfylla vissa minimikrav ur bl.a. klimat-, hygien- och hälsosynpunkt,⁶⁰ varför bygglovsprocessen bör inkludera klimatanpassning.

Marklov

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som avsevärt förändrar höjdläget på en tomt eller fastighet.⁶¹ I detaljplanen kan kommunen ange olika restriktioner angående fyllnaders mäktighet eller angiven nivå. Utanför detaljplan och områdesbestämmelser kan det finnas risk för att fastighetsägare inte ansöker om lov för att fylla upp sin fastighet, vilket i områden med risk för ras och/eller kan innebära en ökad risk. Kommunen bör därför planlägga mark i riskområden så inga otillåtna uppfyllnader kan ske med risk för samhället.

⁵⁷ 4 kap. 14 § p. 4 PBL.

⁵⁸ Se 9 kap. 31-31a §§ PBL.

⁵⁹ 9 kap. 17–18 §§ PBL.

⁶⁰ 8 kap. 4 § PBL.

⁶¹ 9 kap. 11 § PBL.

Det krävs även marklov, om kommunen har bestämt det i detaljplanen, för markåtgärder som kan försämma markens genomsläpplighet.⁶² Exempel på sådana markåtgärder är att hårdgöra ytor, t.ex. att asfaltera tomtmark som inte tidigare varit asfalterad eller att ersätta naturgräs med konstgräs. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att markåtgärderna inte leder till ökade risker för översvämningar eller andra miljöproblem, vilket också är en del av klimatanpassningen. Vid prövning av marklov ska hänsyn tas till översiktsplanen och detaljplanens bestämmelser samt behovet av att förebygga och minimera skador från klimatrelaterade händelser så som olyckor, översvämningar och erosion.⁶³ Enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB⁶⁴ ska hänsyn tas till risker och sårbarheter vid all verksamhet som kan påverka miljön, dvs. även för markåtgärder som kräver marklov. Kommunen bör därför pröva marklov utifrån såväl PBL:s som MB:s bestämmelser, för att säkerställa att klimatförändringar beaktas och att markåtgärderna inte leder till negativa effekter på miljön.

⁶² 9 kap. 12 § p. 3 PBL.

⁶³ 9 kap. 31 § och 2 kap. 4 § PBL.

⁶⁴ Miljöbalk (1998:808).

Vid förvaltningen av den bebyggda miljön.

Detaljplanekravet (se ovan) kan även aktualiseras när en bebyggelse ska förändras eller bevaras.

Vidare ska byggnadsnämnden uppmärksamt följa utvecklingen samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,⁶⁵ inklusive ingripa om byggnaders tekniska egenskaper inte upprätthålls, om en fastighet inte hålls i ett vårdat skick, om en fastighet orsakar betydande olägenhet i sin omgivning, m.m. Ingripanden kan bestå i bl.a. åtgärdsföreläggande, rivningsföreläggande eller förbud mot användning.⁶⁶ Exempelvis har Mark- och miljööverdomstolen uttryckt att byggnadsnämnden skulle ha möjlighet att förelägga en fastighetsägare att vidta åtgärder för att undvika att dagvatten från den egna fastigheten ska orsaka betydande olägenheter för kringliggande fastigheter.⁶⁷



65 Se 12 kap. 2 § p. 2 PBL.

66 11 kap. 19–39 §§ PBL.

67 Se MÖD:s dom i mål P 6291–20.

Vid vattenhanteringen.

Klimatanpassning av VA-systemen

Med ändrade nederbördsmonster pga klimatförändringarna utsätts VA-systemen för ökad belastning.⁶⁸ Det är huvudsakligen VA-huvudmannen (ofta kommunen eller ett kommunalt bolag) som har ansvar för den allmänna vattenförsörjningen enligt Vattentjänstlagen. Bl.a. ska VA-huvudmannen ordna de anordningar som behövs för att VA-anläggningen ska kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet.⁶⁹ Om översvämningsskador uppkommer på grund av att VA-anläggningen inte uppfyller de krav som ställs i lagen kan VA-huvudmannen bli ersättningsskyldig.⁷⁰ Enligt rättspraxis blir VA-huvudmannen i ett sådant fall ersättningsskyldig för hela skadan, även om skadan i det aktuella fallet orsakats av en extrem väderhändelse.⁷¹

Vattentjänstlagen ställer krav på att kommunen ska ha en aktuell vattentjänstplan. Planen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses, samt vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning pga skyfall.⁷² Med hjälp av planen kan kommunen bedöma hur en ökad belastning på de allmänna VA-anläggningarna vid skyfall ska hanteras, samt hur stor del av investeringen för VA-anläggningen som VA-huvudmannen ska stå för respektive hur stor del som skattebetalarna respektive brukarna ska finansiera.

Kommunens VA-verksamhet kan nämligen helt eller delvis finansieras med skattemedel i enlighet med Kommunallagens⁷³ regler eller genom avgifter från brukarna enligt Vattentjänstlagen. VA-huvudmannens möjlighet att ta ut avgifter enligt Vattentjänstlagen begränsas av självkostnadsprincipen, enligt vilken det totala avgiftsuttaget inte får överskrida summan av nödvändiga kostnader för hela verksamheten.⁷⁴ Av lagförarbetena framgår att det får anses vara en nödvändig kostnad att anpassa de allmänna VA-anläggningarna så att de kan hantera ovanligt stora regnmängder. I förarbetena har det också föreslagits att kommunen skulle kunna använda fondering⁷⁵ i klimatanpassningssyfte, exempelvis för att få till stånd öppna dagvattenanläggningar.⁷⁶

68 Se exempelvis <https://www.klimatanpassning.se/hur-samhallet-paverkas/vatten-och-avlopp/dricksvatten-1.90973>. Besökt 2024-10-14.

69 13 § p. 3 Vattentjänstlagen.

70 45 § Vattentjänstlagen.

71 Se exempelvis Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt, dom av den 31 maj 2019 i mål nr M 7439-17, ss. 4-5.

72 6 a-b §§ Vattentjänstlagen.

73 Kommunallag (2017:725).

74 30 § 1 st. Vattentjänstlagen.

75 Se 30 § 2 st. Vattentjänstlagen. Enligt praxis får fondering ske av uppkomna överskotts- och meravskrivningsmedel för användning inom en femårsperiod, se Jörgen Qviström. Lagkommentar till 30 § Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster. Karnov. JUNO. Besökt 6 november 2023.

76 Se prop. 2021/22:208. Vägen till hållbara vattentjänster, ss. 59–60.

Vid tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Miljöbalken⁷⁷ ("MB") ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter,⁷⁸ varför MB anses ha stor betydelse för arbetet med klimatanpassning.⁷⁹ Flera av MB:s kapitel (så som allmänna hänsynsregler i 2 kap., hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap., miljökvalitetsnormer i 5 kap., miljöbedömning i 6 kap., områdesskydd i 7 kap. och markavvattnings i 11 kap.) är särskilt relevanta för klimatanpassning.

Enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB ska hänsyn tas till risker och sårbarheter vid all verksamhet som kan påverka miljön. Kommunen kan använda sina riskanalyser (se under rubriken I riskanalysarbetet ovan) för att identifiera och hantera dessa risker på ett förebyggande sätt.

Kommunen kan påverkas av MB:s regler på ett sätt som har betydelse för klimatanpassning i egenskap av verksamhetsutövare. Som verksamhetsutövare ska kommunen ha kunskap om hur verksamheten bedöms påverkas av ett förändrat klimat och vilka eventuella nya eller kommande risker för miljö och hälsa som kan uppstå till följd av detta.⁸⁰

Kommunen har också en viktig roll att spela i egenskap av prövnings- och tillsynsmyndighet.⁸¹ Eftersom effekterna av ett förändrat klimat inte är helt kända bör

kommunen tillämpa försiktighetsprincipen vid prövning och tillsyn.⁸² Vidare bör kommunen grunda sina bedömningar på bästa tillgängliga kunskap om klimatförändringens effekter, såsom information från SMHI och FN:s klimatpanel IPCC.⁸³ Vid sitt tillsynsarbete kan Kommunen ta hjälp av Naturvårdsverkets vägledning om hänsynsreglernas tillämpning gällande klimat.

Miljöbedömningar i 6 kap. MB är ett viktigt verktyg i klimatanpassningsarbetet och behöver, utöver klimatanpassning av planer och program (mer om detta under rubriken I detaljplan ovan), även omfatta klimatanpassning av föreslagna verksamheter och åtgärder.⁸⁴ Miljöbeskrivningen i den specifika miljöbedömningen ska bland annat innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter (inklusive risker för olyckor som kan leda till allvarliga konsekvenser för människors hälsa och miljön), samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser.⁸⁵ För nya verksamheter, eller befintliga verksamheter som ansöker om nytt tillstånd, måste verksamhetens utsatthet och sårbarhet för klimatförändringar bedömas.⁸⁶ Kommunen kan ta hjälp av Naturvårdsverkets vägledning vid sitt arbete med den specifika miljöbedömningen.

77 Miljöbalk (1998:808).

78 1 kap. 1 § MB.

79 Se exempelvis <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/handlingsplaner/miljobalk-en-i-ett-forandrat-klimat/>. Besökt 14 oktober 2024.

80 2 kap. 2 § MB. Se även <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/handlingsplaner/mil-jobalken-i-ett-forandrat-klimat/>. Besökt 14 oktober 2024.

81 Se 16 och 26 kap. MB.

82 Jfr 2 kap. 3 § MB.

83 Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/handlingsplaner/miljobalken-i-ett-forandrat-klimat/>. Besökt 14 oktober 2024. 2 kap. 2 § MB.

84 Se Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. MB. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 13.

85 Se 6 kap. 2 § och 35 § p. 4 och 5 MB.

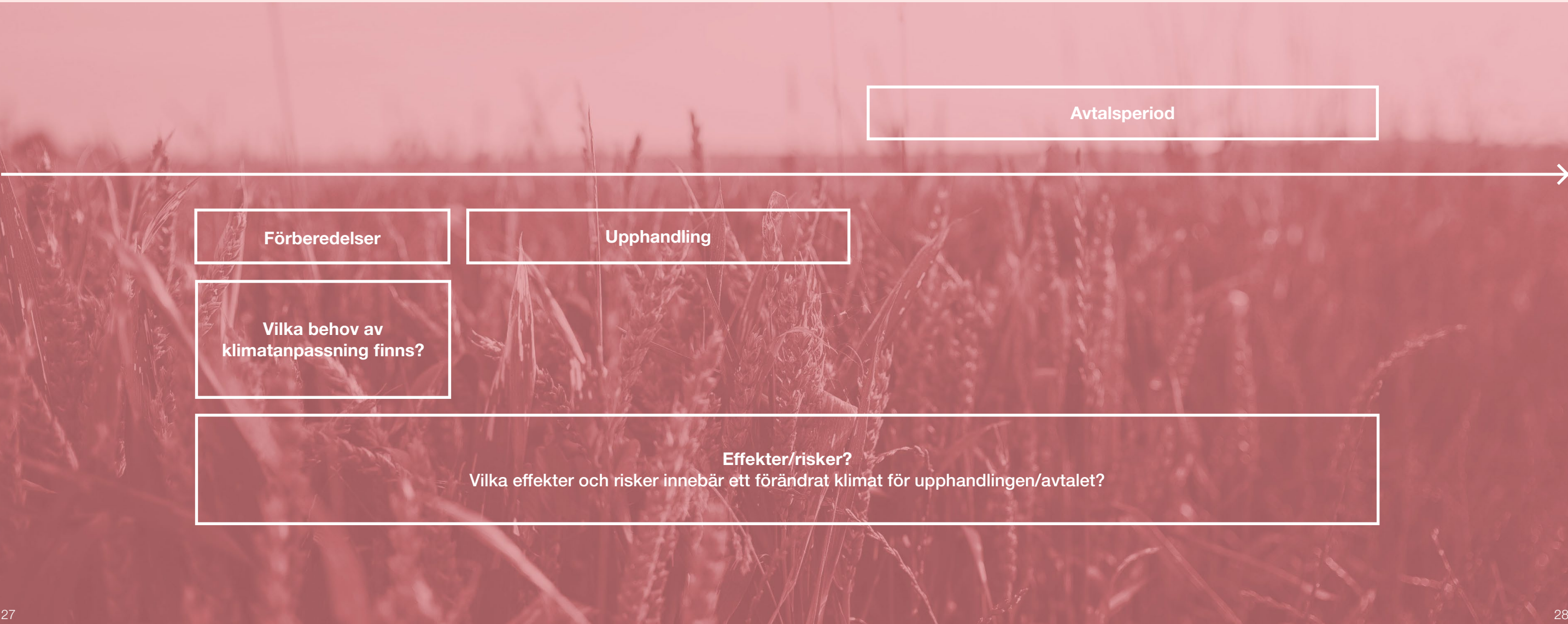
86 18 § miljöbedömningsförordningen.

Vid upphandlingar

Upphandlingen kan utgöra ett viktigt verktyg i arbetet med klimatanpassning, bl.a. för att säkerställa att kommunens inköp klarar av de utmaningar som följer av ett förändrat klimat. Eftersom upphandlingsreglerna sätter gränser för hur mycket ett upphandlat avtal får ändras under avtalstiden, ⁸⁷ är det viktigt att kommunen i ett tidigt skede identifierar eventuella behov av klimatanpassning för att kunna ta hänsyn till dessa i upphandlingen och i det upphandlade avtalet.

Kommunen kan ta hjälp av den vägledning som SMHI och Upphandlingsmyndigheten har tagit fram angående hur offentliga upphandlande organisationer kan beakta effekter och risker med ett förändrat klimat, i sitt arbete med upphandlingar, andra konkurrensutsättningar och avrop.

87 Jfr. 17 kap. 8–16 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 16 kap. 8–16 §§ lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 14 kap. 8–16 §§ lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.





5. Vanliga frågor och svar

Fråga: Hur gör vi om klimatanpassningsåtgärder behövs på annans mark?

Även om kommunen inte äger alla fastigheter där klimatanpassningsåtgärder behöver vidtas, kan kommunen ändå agera, förutsatt att sådant agerande är förenligt med bl.a. Kommunallagen (mer om detta nedan). Bedöm först vilka som bör delta i klimatanpassningsåtgärden. Det kan exempelvis vara en eller flera fastighetsägare och/eller kommunen. Inled en dialog med fastighetsägaren/-na för att söka nå en lösning i samförstånd. Om ingen lösning i samförstånd kan nås, bedöm om något av alternativen nedan kan vara tillämpligt.

Om kommunen bedömer att det är den enskilde fastighetsägaren som bär ansvaret för att vidta åtgärden kan det vara aktuellt med åtgärdsföreläggande, rivningsföreläggande eller förbud mot användning. Så kan exempelvis vara fallet om en byggnads tekniska egenskaper inte upprätthålls eller om en fastighet orsakar betydande olägenhet på kringliggande fastigheter,⁸⁸ t.ex. genom att dagvatten rinner från fastigheten.⁸⁹ Om kommunen anser sig vara helt eller delvis ansvarig för att åtgärden vidtas, bör kommunen bedöma om åtgärden är en vattenverksamhet⁹⁰ som kräver tillstånd eller anmälan enligt 11 kap 9 § MB. Vid tillståndsplikt krävs rådighet över vattenområdet. Kommunen kan uppnå sådan rådighet på olika sätt, se några exempel på nästa sida.

⁸⁸ 11 kap. 19–39 §§ PBL.

⁸⁹ Se MÖD:s dom den 26 mars 2021 i mål nr P 6291–20.

⁹⁰ Se definitionen i 11 kap § 3 MB.

Tvångsvis markåtkomst kan erhållas för att utföra anläggningar eller åtgärder med stöd av 28 kap 10 § MB eller genom tvångsvis servitutsbildning med stöd av 7 kap 2 § FBL.

Behövs markåtkomst för att göra mätningar eller annat undersökningsarbete på fastigheten kan tillträde erhållas med stöd av 28 kap 3 § MB efter beslut från Länsstyrelsen eller, om en förrättning är pågående, med stöd av 4 kap 38 § FBL.

Om flera fastigheter har ett väsentligt behov av åtgärden kan bildande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen eller markavvattningsamfällighet enligt Restvattenlagen aktualiseras. I beslutet om att bilda gemensamhetsanläggning eller markavvattningsamfällighet ges servitutsrätt till det markområde inom vilken anläggningen ska uppföras. Klimatanpassning kan ingå som en del av kraven på utformning och underhåll.

Fråga: Hindrar Kommunallagen kommunen från att vidta vissa klimatanpassningsåtgärder?

Får kommunen vidta åtgärder utanför kommunens gränser?

Klimatförändringarna känner inga gränser. Vissa klimatanpassningsåtgärder kan därför behöva vidtas utanför kommunens gränser för att på ett effektivt sätt skydda kommunens egendom och/eller invånare. Enligt Kommunallagen får kommunen själv ha hand om angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller dennes medlemmar.⁹¹ Bestämmelsen innebär att kommunen får vidta åtgärder om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med angelägenheten,⁹² samt att kommunen får tillgodose intressen som är knutna – lokaliserade – till kommunen. Det är varken nödvändigt eller tillräckligt att den verksamhet som avses att främjas bedrivs inom kommunens gränser, utan intresset av verksamheten ska vara knutet till kommunen.⁹³

Utifrån ovan får kommunen vidta klimatanpassningsåtgärder som sträcker sig utanför kommunens gränser om sådana åtgärder är av allmänt intresse och har anknytning till kommunen.

Får kommunen vidta åtgärder som gynnar vissa enskilda?

En klimatanpassningsåtgärd (såsom en skyddsvall) kan anses gynna vissa fastighetsägare, eftersom den skyddar deras egendom från klimatförändringarna. Enligt likställighetsprincipen måste kommunen behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.⁹⁴ Bestämmelsen innebär att kommunen kan särbehandla vissa medlemmar om det sker på objektiv, saklig grund. Vad som utgör en sådan grund får avgöras från fall till fall och från verksamhetsområde till verksamhetsområde.⁹⁵ Kravet på likabehandling innebär

⁹¹ Se 2 kap. 1 § Kommunallagen.

⁹² Se SOU 1947:53 s. 68 och Prop. 1948:140, ss. 71–72.

⁹³ Johan Höök, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §, Lexino 15 januari 2023, (JUNO).

⁹⁴ 2 kap. 3 § Kommunallagen.

⁹⁵ Johan Höök, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 3 §, Lexino 15 januari 2023, (JUNO).

också att olika fall ska behandlas olika. Principens kärna är att kommunmedlemmar som är i samma situation ska behandlas lika.⁹⁶

Likställighetsprincipen utgör en målsättningsprincip och ställer därför inte några preciserade krav på hur kommunen ska agera.⁹⁷ Vid beslut som inte rör kommunala avgifter, så som tillhandahållande av anläggningar till kommunmedlemmarna eller antagande av detaljplaner, anses kommunen ha ett förhållandervis stort handlingsutrymme.⁹⁸

Utifrån ovan får kommunen vidta klimatanpassningsåtgärder som gynnar vissa kommuninvånare om det finns sakliga skäl för det. Kommunen anses ha ett förhållandervis stort handlingsutrymme i frågan. Kommunen bör dokumentera sina bedömningar för att kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt, samt behandla alla kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation på samma sätt.

Vad är risken om kommunens beslut anses strida mot Kommunallagen?

Kommunens beslut att vidta en klimatanpassningsåtgärd kan överklagas genom laglighetsprövning.⁹⁹ Om beslutet överklagas och bedöms strida mot Kommunallagen, blir konsekvensen att beslutet upphävs.¹⁰⁰ I ett sådant fall kan kommunen fatta ett annat beslut.

⁹⁶ Se Tom Madell, Olle Lundin, Kommunallagen. En kommentar. Kommentar till 2 kap. 3 §. 1 februari 2023, version 4, JUNO.
⁹⁷ SOU 1992:72. Om en ny kommunallag, s. 724.
⁹⁸ Jfr Johan Höök, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 3 §, Lexino 15 januari 2023, (JUNO) och HFD:s dom i mål nr 1189-12.
⁹⁹ Beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. 1 § Kommunallagen.
¹⁰⁰ 13 kap. 8 § p. 2 och 4 Kommunallagen.

Fråga: Hur kan kommunen finansiera åtgärder?

Klimatanpassningsåtgärder kan vara resurskrävande i början, även om de ofta kan ge långsiktiga kostnadsbesparingar. Det finns bidrag att söka och hjälp att få.

Mer information om finansieringsmöjligheter finns [här](#).



6. Mer information

För att vidta lämpliga och effektiva klimatanpassningsåtgärder krävs mycket kunskap om hur klimatet kan komma att påverka olika delar av kommunen och vem som ansvarar för att vidta klimatanpassningsåtgärder och för eventuella skador. En viktig del i klimatanpassningsarbetet är att utbilda politiker, personal och medborgare, samt att anlita/anställa personer med kunskap om klimatanpassning.

Nedan följer några tips på rapporter och hemsidor som berör ämnet och kan användas för att höja förståelsen för klimatanpassning.

Praktiska exempel på klimatanpassningsåtgärder:

klimatanpassning.se
Göteborgs stad
Härnösands kommun
Lerums kommun
Vellinge kommun

Vill du läsa mer?

- Advokatfirman Delphi, Klimatanpassning – Urval av tillämplig lagstiftning till stöd för myndigheter och kommuner
- Boverket
- Folkhälsomyndigheten
- Klimatanpassning.se
- Livsmedelsverket
- Länsstyrelserna
- MSB
- MSB:s översvämningskarteringar
- MSB, 2021. Handbok. Innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor
- Myndighetsgemensam kartvisningstjänst ras, skred, erosion
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- SMHI, Lathund för klimatanpassning
- Statens geotekniska institut
- Svenskt vatten
- Sveriges geologiska undersökning
- Sveriges Kommuner och Regioner

Kontakt

För mer information, vänligen kontakta:



Katarina Ibold
Advokat/Partner
katarina.ibold@delphi.se



Gaelle Bjurström
Advokat/Senior Associate
gaelle.bjurstrom@delphi.se

Delphi