



Klimatanpassning – Utredning av hinder i lagstiftningen

Advokatfirman Delphi
Katarina Ibold / Advokat / Partner
Gaëlle Bjurström / Advokat / Senior Associate

2024

Sammanfattning

Inledning

Denna rapport ("**Rapporten**") har beställts av det Nationella expertrådet för klimatanpassning ("**Expertrådet**") i syfte att användas som stöd i arbetet med Expertrådets nästa utvärderingsrapport. Rapportens viktigaste slutsatser sammanfattas nedan.

Det finns få regler som uttryckligen berör klimatanpassning, men ett stort antal regler har betydelse för klimatanpassningsarbetet, vilket i sig kan anses försvåra arbetet med klimatanpassning. Ett antal regler och även hela rättsområden (såsom skadeståndsrätten) kan av olika anledningar anses utgöra hinder för vidtagandet och/eller finansieringen av klimatanpassningsåtgärder, men även för den skadelidandes möjlighet att få ersättning för väder- eller klimatrelaterade skador.

En del utredningar som rör klimatanpassning eller som kan ha betydelse för klimatanpassningsarbetet har genomförts och andra pågår. Huvuddelen av utredningarna berör dock endast en avgränsad del av lagstiftningen. Vår granskning visar på ett behov av att istället inta ett helhetsperspektiv och överväga mera övergripande förändringar i regelverken och/eller dess tillämpning. Mot denna bakgrund ser vi positivt på att Klimatanpassningsutredningen 2025 har fått i uppdrag att "(...) utreda och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning som förtydligar och möjliggör långsiktiga ansvars- och finansieringsmodeller utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat". Klimatanpassningsutredningen 2025 är dock begränsad i tid och omfattning, varför flera utredningar som vi rekommenderar kommer, om de genomförs, att behöva bedrivas i annan ordning.

Begrepp och definitioner

Avsaknaden av entydiga definitioner av begrepp som "klimat", "klimatanpassning", "naturolyckor" m.m. gör det svårt att veta om, i vilken mån och på vilket sätt, klimatanpassning omfattas av ett visst regelverk. Vi ser ett stort behov av att introducera mer enhetliga definitioner i lagstiftningen.

Bebyggd miljö, fysisk planering och människors hälsa

Lagstiftningen behöver ses över och justeras för att främja ett ändamålsenligt klimatanpassningsarbete utifrån ett helhetsperspektiv (eventuellt genom att skapa olika planeringsnivåer för olika sektorer), ett mer agilt, flexibelt och robust planeringsarbete och en mer flexibel markanvändning. Förslagsvis kan en sådan översyn (i vart fall delvis) genomföras av Klimatanpassningsutredningen 2025. En sådan översyn bör bl.a. undersöka behovet och lämpligheten av att:

- (i) uppdatera plan- och bygglagen på så sätt att relevanta bestämmelser i MB samt nuvarande planering för infrastruktur och havsplanering integreras i en ny planlagstiftning,
- (ii) justera bestämmelsen i plan- och bygglagen enligt vilken kommunen i översiktsplanen ska redogöra för sin syn på klimatrelaterade risker för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion till att omfatta alla klimatrelaterade risker,
- (iii) eventuellt utreda om översiktsplanen bör göras bindande utifrån klimatanpassningsbehovet,

- (iv) säkerställa att de planläggande myndigheterna har tillgång till relevant information om hur översiktsplanen behöver utformas för att tillmätas vikt vid en eventuell domstolsprövning,
- (v) införa krav på klimatanpassning av befintliga byggnadsverk, utfärda riktlinjer och/eller genomföra utbildningsinsatser för att bidra till ett ändamålsenligt genomförande av klimatanpassningsåtgärder i den bebyggda miljön (inklusive kulturmiljön),
- (vi) se över och samordna bestämmelserna i andra lagar (såsom Anläggningslagen, Ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen) med bestämmelserna i plan- och bygglagen,
- (vii) främja en ökad användning av naturbaserade lösningar (ensamma eller i kombination med så kallade gråa lösningar) i klimatanpassningssyfte i planeringen (exempelvis genom att föreslå en definition av relevanta begrepp, att undersöka om en önskad användning av naturbaserade lösningar bäst kan uppnås genom lagändring eller på annat sätt (såsom genom tydliga nationella riktlinjer och/eller information- och utbildningsinsatser om de möjligheter som redan finns att ta hänsyn till sådana lösningar i planeringen), att närmare undersöka en lämplig fördelning av ansvaret för val, finansiering, genomförande och underhåll av naturbaserade lösningar, inklusive eventuella finansieringsmekanismer och att undersöka om ett kommunalt samordningsansvar skulle kunna underlätta genomförandet av effektiva naturbaserade lösningar),
- (viii) främja tillämpningen av robusta beslutsstödsmetoder i samband med detaljplanearbete. Vidare bör utredningen bevaka och beakta resultatet av Boverkets utredning avseende bl.a. ändringar av detaljplaner.

För att kunna göra välvägd prioritering är det nödvändigt att ta hänsyn till ett uppströms-/nedströms perspektiv som sträcker sig över administrativa gränser. Nuvarande regelverk, som utgår från det kommunala planmonopolet, är enligt vår mening inte utformat för att möjliggöra för planmyndigheterna att ta nödvändig hänsyn till ett uppströms-/nedströms perspektiv. Därtill framstår statens ansvar för planeringen som otydligt. Det bör därför utredas om det behövs fler/olika planeringsnivåer.

Nuvarande reglering avseende havsplaneringen anses inte ge tillräcklig vägledning till myndigheter vid de intresseavvägningar som måste göras. Därtill framstår infrastrukturplaneringen som problematisk. En uppdatering av plan- och bygglagen på så sätt att relevanta bestämmelser i MB samt nuvarande planering för infrastruktur och nuvarande havsplanering integreras i en ny planlagstiftning skulle kunna skapa en ökad tydlighet och på så sätt underlätta för de planläggande myndigheterna att integrera klimatanpassning i planeringen, samt även minimera risken för konflikt mellan bestämmelser i olika lagstiftningar.

Bestämmelsen enligt vilken kommunen i översiktsplanen ska redogöra för sin syn på klimatrelaterade risker för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion behöver ses över för att omfatta alla klimatrelaterade risker. I annat fall ser vi en risk för att såväl planläggande myndigheter som domstolar tar mindre hänsyn till de risker som inte uttryckligen omfattas av bestämmelsen.

Den omständigheten att översiktsplanen inte är bindande på samma sätt som exempelvis detaljplanen, har framhållits som ett möjligt hinder för en god klimatanpassning. Vår utredning visar att domstolarna tar hänsyn till översiktsplanens innehåll vid sin prövning av beslut i enskilda ärenden, varför det inte är tydligt för oss att en bindande översiktsplan skulle utgöra ett mer effektivt verktyg för de planläggande myndigheternas arbete med klimatanpassning. Frågan skulle dock behöva närmare utredas. Ett alternativ skulle kunna vara att säkerställa att

de planläggande myndigheterna har tillgång till relevant information om hur översiktsplanen behöver utformas för att tillmätas vikt vid en eventuell domstolsprövning.

Det saknas tydliga lagkrav avseende klimatanpassning av den befintliga bebyggda miljön, vilket försvårar vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder. Det finns dessutom begränsade möjligheter att vidta klimatanpassningsåtgärder som berör kulturarvet. Det krävs särskilda skäl för att länsstyrelsen ska lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot de lagstadgade skyddsbestämmelserna och det framstår som oklart om klimatanpassningsåtgärder skulle kunna utgöra ett särskilt skäl.

Det framstår även delvis som oklart i vilken mån och på vilket sätt bestämmelserna i andra lagar (såsom Anläggningslagen, Ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen) kan tillämpas i klimatanpassningssyfte.

En del gamla detaljplaner kan medföra nybyggnation i riskområden. Kommunerna saknar lagstöd för att avslå en ansökan om bygglov på riskfylld mark i ett område som omfattas av en gällande detaljplan. Vidare är kommunernas möjligheter att ändra eller upphäva detaljplaner begränsade och i vissa fall förknippade med ett ekonomiskt ansvar. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att se över regelverket för bl.a. ändring av detaljplaner. Resultatet av Boverkets utredning bör bevakas.

Naturbaserade lösningar (ensamma eller i kombination med så kallade gråa lösningar) i klimatanpassningssyfte kan uppnås i planeringen. I utredningen bör, enligt vår mening, bland annat ingå (i) att föreslå en definition av relevanta begrepp (såsom naturbaserade lösningar, ekosystemtjänster, m.m.) och ett sätt att fastställa en sådan definition, exempelvis genom att införa den i relevant lagstiftning (lämpligen PBL), (ii) att undersöka om önskad användning av naturbaserade lösningar bäst kan uppnås genom lagändring eller på annat sätt (såsom genom tydliga nationella riktlinjer och/eller information- och utbildningsinsatser om de möjligheter som redan finns att ta hänsyn till sådana lösningar i planeringen), (iii) att närmare undersöka en lämplig fördelning av ansvaret för val, finansiering, genomförande och underhåll av naturbaserade lösningar, inklusive eventuella finansieringsmekanismer och (iv) att undersöka om ett kommunalt samordningsansvar skulle kunna underlätta genomförandet av effektiva naturbaserade lösningar.

Med hänsyn till den osäkerhet som är förenad med klimatförändringarna, kan det vara lämpligt för de planläggande myndigheterna att, med hjälp av så kallade robusta beslutsstödsmetoder, tillämpa flexibla lösningar (dvs. lösningar som kan ändras över tid utifrån behov). Boverket har framhållit att regelverket möjliggör sådana lösningar under vissa omständigheter, men rättsläget skulle behöva tydliggöras.

Ansvar för klimatanpassning av befintlig bebyggelse

Ansvaret för klimatanpassning av den bebyggda miljön (såväl vid nybyggnation som avseende befintlig bebyggelse) behöver ses över och förtydligas. Bygghälsöversynen har lämnat förslag på förtydliganden i plan- och byggregelverket, men också pekat på ett behov av att se över regelverket i sin helhet för att undanröja brister och otydligheter. Vi ser också ett behov av en sådan översyn, som utifrån klimatanpassningsperspektivet skulle kunna genomföras inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025. Följande frågor bör ingå i en sådan översyn:

- (i) om Bygghälsöversynens förslag på förtydliganden i plan- och byggregelverket, inklusive avseende byggnadsnämndernas roll, krav på kontroll av byggnadsverk och rätt för Boverket att meddela föreskrifter om kontroll, kan användas för att säkerställa nödvändig klimatanpassning av befintlig bebyggelse,
- (ii) om kommuner och regioner bör ges en möjlighet eller ett ansvar att samordna, genomföra och/eller helt eller delvis finansiera vissa klimatanpassningsåtgärder avseende den bebyggda miljön (och i så fall i vilken lagstiftning så bör ske),

- (iii) om Bygghattrolluttredningens förslag om förtydligande av byggherrens ansvar skulle kunna säkerställa nödvändig klimatanpassning vid nybyggnation,
- (iv) om det vore lämpligt att ställa mer preciserade krav avseende klimatanpassning och/eller att ge mer information avseende klimatrelaterade risker i detaljplaner och/eller bygglov,
- (v) om det vore lämpligt att införa en skyldighet för fastighetsägare att under vissa omständigheter klimatanpassa sin egendom (se även under punkt (v) ovan),
- (vi) om reglerna i PBL respektive hänsynsregeln i Jordabalken skulle kunna möjliggöra att förelägga fastighetsägare att vidta lämpliga klimatanpassningsåtgärder, samt
- (vii) om det vore lämpligt att närmare utreda och/eller införa ett system för att förmedla information om risker och/eller om vidtagna klimatanpassningsåtgärder på fastighetsnivå.

Parternas respektive ansvar måste vara kopplat till partens faktiska (bl.a. medel/bidrag) och rättsliga möjligheter (rådighet) att vidta lämpliga och effektiva åtgärder.

Vissa (omfattande, komplicerade och/eller särskilt viktiga) klimatanpassningsåtgärder kräver samordning och samverkan och kan svårigen vidtas av en eller flera enskilda fastighetsägare. För sådana åtgärder behöver det förtydligas att det allmänna, exempelvis kommuner och/eller regioner, har ett ansvar att agera.

Eftersom fastighetsägaren bär det ansvar som inte kan utkrävas annan, kommer ett förtydligande av andra parter ansvar för genomförande av klimatanpassningsåtgärder indirekt leda till ett förtydligande av fastighetsägarens ansvar.

Det kan dock vara lämpligt att också införa krav på klimatanpassning av fastighetsägarens egendom, om och i den mån fastighetsägaren har möjlighet att vidta lämpliga åtgärder.

Därutöver behöver fastighetsägare informeras om väder- eller klimatrelaterade risker och om klimatanpassningsåtgärder på fastighetsnivå. Så skulle kunna ske genom ett system med klimatresiliensdeklaration och/eller klimatanpassningscertifiering.

Vattenförsörjning och avloppshantering

Det finns ett behov av att närmare definiera olika aktörers (planläggande myndighet, VA-huvudman och fastighetsägare) roll och ansvar för att säkerställa att VA-systemen får förutsättningar att klara av de utmaningar som följer av klimatförändringarna. Bl.a. kan det finnas ett behov av att närmare definiera vilket dagvatten som bör hanteras inom fastigheten av enskilda fastighetsägare, vilket dagvatten som bör hanteras av VA-huvudmannen i en allmän VA-anläggning och vilket dagvatten som bör hanteras av kommunen på annat sätt, exempelvis genom planläggning för och byggande av skyfallsgator.

Regelverket lägger stort fokus på VA-huvudmannens ansvar. Även om det finns generella bestämmelser i andra regelverk som ålägger fastighetsägare att exempelvis se till att avvattningen av den egna tomten inte medför betydande olägenhet för omgivningen, kan det vara lämpligt att förtydliga varje parts ansvar.

Det kan också finnas situationer när det borde vara möjligt att förelägga en fastighetsägare att vidta klimatanpassningsåtgärder. Det är oklart om nuvarande regelverk tillåter det. I Rapporten hänvisas till några förslag som skulle kunna bidra till att underlätta klimatanpassning av VA-systemen. Förslagen skulle behöva närmare undersökas, exempelvis inom ramen för Klimatanpassningstutredningen 2025.

Naturmiljö och naturresurser

Generellt om klimatanpassning och MB

MB kan utgöra ett viktigt verktyg för klimatanpassning, men reglerna i vissa delar är för komplexa och brister i förutsebarhet, vilket försvårar en ändamålsenlig tillämpning av regelverket. MB skulle behöva ses över och förenklas, förslagsvis av Klimatråtsutredningen (enligt förslag från Expertrådet) eller av Klimatanpassningsutredningen 2025. En sådan översyn och förenkling föreslås ta hänsyn till behovet och lämpligheten av:

- (i) att göra ersättningsregeln i 31 kap. p. 4 MB generell, med som enda förutsättning för ersättning att det skett ett ingrepp med avsevärd påverkan på pågående markanvändning,
- (ii) att ta bort dubbla prövningar, bl.a. genom att ingrepp och ersättning ska prövas i samma process,
- (iii) att förtydliga bevisfrågor, förslagsvis genom att förklara att det allmänna som önskar genomföra ett ingrepp i pågående markanvändning inledningsvis har bevisbördan för att ingreppet är motiverat,
- (iv) att klimatanpassa lokaliseringsprincipen i MB (definitionen av "klimatanpassa" bör omfatta anpassning till klimatförändringarna, inte endast minskad klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar som i Klimatråtsutredningens förslag),
- (v) att se över tillståndsreglerna i syfte att förenkla och förkorta processerna, samt att skapa ökad flexibilitet i regelverket,
- (vi) att se över reglerna om riksintresse och strandskydd och att överväga att införa dem i PBL för att säkerställa att lagstiftningen blir tydlig, enhetlig och förutsebar, samt att den skapar goda förutsättningar att ta hänsyn till såväl riksintressena och strandskyddet som bl.a. behovet av klimatanpassning,
- (vii) att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § MB för att möjliggöra att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om ändringen förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen,
- (viii) att införa en obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor för att bl.a. säkerställa att berörda tillstånd innehåller lämpliga villkor med hänsyn till ett förändrat klimat,
- (ix) att kartlägga befintliga vattenverksamheter och överväga om det kan finnas anledning att även införa en obligatorisk omprövning av vattenverksamhet för moderna miljövillkor för att bl.a. säkerställa att berörda tillstånd innehåller lämpliga villkor med hänsyn till ett förändrat klimat,
- (x) att inarbeta SvL och fridlysningsbestämmelserna i Artskyddsförordningen i MB och, i samband med detta, att justera SvL:s portalparagraf för att förtydliga att målet om en god avkastning ska nås inom ramen för en bibehållen biologisk mångfald i skogen.

Utöver reglerna i MB gäller flera regelverk parallellt. Reglerna är många och svåröverskådliga, vilket i sig kan utgöra hinder. Exempelvis är reglerna om strandskydd och riksintressen viktiga för att skydda områden/anläggningar av vikt för klimatanpassning, men de kan också försvåra vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder (inom strandskyddat område och/eller riksintresseområde). En stor andel av detaljplaner upphävs på grund av att de anses strida mot reglerna om strandskydd eller riksintressen. Dessutom måste detaljplanen ofta vara

antagen innan prövningar (avseende t.ex. tillstånd eller dispens) enligt MB kan göras, vilket skapar osäkerhet för de berörda parterna (såväl kommunerna som enskilda).

En del klimatanpassningsåtgärder (såsom strandfordring) kräver strandskyddsdispens. Det finns inte något särskilt skäl för dispens som har utformats speciellt med perspektivet att skydda samhället mot klimatförändringar, vilket i vissa fall kan antas göra det svårare att erhålla dispens. Enligt regeringen borde det redan finnas utrymme för att medge strandskyddsdispens för väl avvägda klimatanpassningsåtgärder inom ramen för de befintliga särskilda skälen för strandskyddsdispens. Det kan dock behöva övervägas om en ändring i lagen behövs för att ge mer tyngd till klimatanpassningsintresset, eller om det kan vara lämpligt med utbildningsinsatser för att säkerställa att klimatanpassningsintresset får det genomslag som behövs.

Långa och komplicerade tillståndsprocesser anses utgöra ett hinder för vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder, och särskilt för införandet av naturbaserade lösningar såsom strandfordring. Bland annat anses regelverket sakna den flexibilitet som behövs.

Reglerna behöver förenklas, bl.a. för att underlätta vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder. En möjlig förenkling skulle kunna vara att integrera reglerna om strandskydd och riksintressen i plan- och bygglagstiftningen. Information och vägledning till de planläggande myndigheterna skulle också kunna underlätta.

Utifrån bl.a. tillståndsbestämmelserna i 11 kap. MB och den starka rättskraft som ett tillstånd har, är vår uppfattning att myndigheternas möjligheter att ompröva och ändra i befintliga tillstånd med anledning av klimatförändringarna är begränsade. Det kan därför behövas ändringar för att underlätta, dels för verksamhetsutövare att erhålla tillstånd för klimatanpassningsåtgärder, dels för tillsynsmyndigheterna att ompröva tillstånd och villkor för att ställa krav på klimatanpassning. Det bör även utredas om möjligheten att ställa krav på att miljöfarliga verksamheter anpassas och skyddas med hänsyn till ett förändrat klimat eventuellt tillämpas i för liten utsträckning och om det kan finnas behov av utbildnings- och informationsinsatser för att främja en sådan tillämpning.

Kommunala och regionala befogenheter

Vissa kommuner och regioner synes tolka de kommunala befogenheter och principer så att de hindrar dem från att vidta vissa klimatanpassningsåtgärder och/eller att lämna bidrag till enskilda i klimatanpassningssyfte. Enligt oss finns det mycket som talar för att det kan vara kompetensenligt och förenligt med lokaliserings- och likställighetsprincipen att vidta vissa klimatanpassningsåtgärder som innebär att kommun- eller regionmedlemmar som objektivt sett befinner sig i olika situationer behandlas olika, även om dessa åtgärder i vissa fall sträcker sig utanför kommunens eller regionens gränser. Det saknas dock vägledande domar i frågan, vilket kan antas skapa viss osäkerhet och ha en hämmande effekt för kommuners och regioners vidtagande av klimatanpassningsåtgärder. Det skulle därför behöva närmare utredas (förslagsvis av Klimatanpassningsutredningen 2025) om det kan vara lämpligt:

- (i) att (enligt SKR:s förslag) genom tillägg i Befogenhetslagen förtydliga att kommuner och regioner får vidta eller lämna bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och ta på sig en allmän samordnande roll för planering och genomförande av åtgärder mot naturolyckor, eller
- (ii) att istället i annan lagstiftning förtydliga att kommuner och regioner bör eller ska vidta eller lämna bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och ta på sig en allmän samordnande roll för planering och genomförande av åtgärder mot naturolyckor, eller
- (iii) att använda begreppet "förebyggande åtgärder mot naturolyckor" eller ett annat begrepp såsom "klimatanpassningsåtgärder", samt
- (iv) att säkerställa att de begrepp som används definieras i lagstiftningen.

Ansvar för skador som uppstått på grund av en väder- eller klimatrelaterad händelse

Väder- och klimatrelaterade skador kan vara omfattande och dyra. Nu gällande skadeståndsregler är komplicerade, brister i förutsebarhet och säkerställer inte alltid att den skadelidande kan få ersättning av den skadevållande. Reglerna skulle behöva ses över för att säkerställa att de är anpassade för att säkerställa en ändamålsenlig ersättning för väder- eller klimatrelaterade skador. Sådan genomsyn bör (åtminstone delvis) omfattas av Klimatanpassningsutredningen 2025 och ta hänsyn till behovet och lämpligheten av:

- (i) att undersöka om det i 32 kap. MB kan vara lämpligt att göra en åtskillnad mellan skador som beror på förutsedd miljöpåverkan och skador som beror på oförutsedda skadehändelser, eller en kombination av båda. Skador som beror på klimatförändringar och som till viss del kan anses vara förutsebara, om än med en stor grad av osäkerhet, bör enligt vår mening särskilt omfattas av utredningen,
- (ii) att genomföra en ändring i preskriptionsreglerna eller på annat sätt (exempelvis motsvarande tidigare obligatorisk miljöskadeförsäkring) förstärka möjligheten för den skadelidande att få ersättning för väder- eller klimatrelaterade skador,
- (iii) att förtydliga om och i vilken mån MB kan tillämpas för avtal som inte omfattas av tvingande regler, avtal där miljöskador/ väder- eller klimatrelaterade skador har mindre samband med parternas centrala förpliktelser och/eller avtal där parternas ansvar för miljöskador/väder- eller klimatrelaterade skador inte står reglerat på ett detaljerat sätt,
- (iv) att förtydliga om och i vilken mån 2 kap. MB kan användas för att utkräva skadeståndsansvar, vilka skador som i så fall skulle kunna ersättas och vilka, utöver verksamhetsutövaren, som eventuellt skulle kunna hållas skadeståndsansvariga med stöd av kapitlet,
- (v) att förtydliga och eventuellt vidga grannansvarets (3 kap. 1 § Jordabalken) tillämpningsområde, bland annat rörande ansvar för underlåtenhet att vidta klimatanpassningsåtgärder respektive ansvar för vidtagande av olämpliga klimatanpassningsåtgärder; och/eller
- (vi) att förtydliga vilka krav som gäller för att VA-huvudmannen ska anses ha vidtagit de åtgärder som kan krävas för att undkomma ansvar enligt Vattentjänstlagen,
- (vii) att utsträcka kommunens möjlighet att avslå en ansökan om bygglov om det finns en risk för skador hänförliga till andra väder- eller klimatrelaterade risker än endast översvämning, ras, skred eller erosion,
- (viii) att införa en specifik preskriptionstid för planlägningsärenden,
- (ix) att förtydliga kommunens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön (vilket skulle kunna ske indirekt, exempelvis genom att förtydliga kommunens ansvar för planering, beslut om bygglov, klimatanpassning av den bebyggda miljön m.m.), samt
- (x) att förtydliga statens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön (vilket skulle kunna ske indirekt, exempelvis genom att förtydliga statens ansvar för planering, klimatanpassning av den bebyggda miljön m.m.).
- (xi) Den omständigheten att många regler kan aktualiseras i fråga om ersättning för en och samma skada, enligt vilka det ställs olika krav för att ansvar ska kunna aktualiseras och ges olika möjligheter att åberopa ansvarsbefriande omständigheter (såsom force majeure), m.m. bidrar till stor osäkerhet, såväl för de aktörer som berörs av klimatförändringarna och står inför beslut att vidta klimatanpassningsåtgärder eller inte, som för de aktörer som drabbas av väder-

eller klimatrelaterade skador. Det kan vara svårt för en skadelidande att veta vilken lag som ska tillämpas i det enskilda fallet och åberopandet av "fel" lag kan leda till en förlust i en domstolsprocess, med stora kostnader och eventuellt ytterligare rättsprocesser till följd.

- (xii) Det kan också anses vara ett principiellt problem att reglerna oftast ger stöd för att utkräva ansvar med anledning av en aktiv handling från skadegöraren, medan underlåtenhet att vidta en åtgärd, såsom en klimatanpassningsåtgärd, som huvudregel inte leder till skadeståndsansvar om det inte finns några rättsliga krav på att en sådan åtgärd ska vidtas. Sådana rättsliga krav är sällsynta, vilket kan anses utgöra ett incitament för att inte vidta några klimatanpassningsåtgärder alls. Av denna anledning skulle tydliga krav på vidtagande av klimatanpassningsåtgärder indirekt leda till ett förtydligande av skadeståndsansvaret för underlåtenhet att vidta sådana åtgärder.
- (xiii) Preskriptionsreglerna kan också anses vara problematiska, bland annat eftersom de medför att skadan i vissa fall kan visa sig när ansvaret redan har preskriberats. Preskriptionstiden är avsedd att ge viss trygghet till skadegöraren, men den kan inte anses vara anpassad till klimatförändringarnas tidsperspektiv. Det kan finnas anledning att undersöka om en lagändring behövs i detta avseende eller om det kan finnas anledning att på annat sätt (exempelvis motsvarande tidigare obligatorisk miljöskadeförsäkring) förstärka möjligheten för den skadelidande att få ersättning för väder- eller klimatrelaterade skador.

Finansiering av klimatanpassningsåtgärder

Finansiering av klimatanpassningsåtgärder anses tillhöra en av de största utmaningarna med klimatanpassning. Finansieringsfrågan är, som skadeståndsfrågan, till stor del avhängig av hur ansvarsfrågan löses. Oklarheter kring ansvar och finansiering anses bidra till att åtgärder som borde vidtas inte påbörjas. Vi har mot denna bakgrund identifiera en del frågor som skulle behöva ses över och eventuellt justeras/förtydligas. Sådan genomsyn bör (åtminstone delvis) omfattas av Klimatanpassningsutredningen 2025 och ta hänsyn till behovet och lämpligheten av:

- (i) att i lag förtydliga regioners och kommuners befogenhet (eller till och med ansvar för) att lämna bidrag för att finansiera klimatanpassningsåtgärder (se närmare om detta under rubriken Kommunal och regionala befogenheter ovan),
- (ii) att, utöver de möjligheter som finns att finansiera klimatanpassning av VA-systemen via VA-avgiften, även skapa förutsättningar för att alla markägare, allmänna som privata, ska vara delaktiga i finansieringen av nödvändiga klimatanpassningsåtgärder, inklusive finansiering av åtgärder på annans mark,
- (iii) att ålägga varje kommun en skyldighet att ta fram en ansvars- och finansieringsfördelning för de åtgärder som behövs för att skyfallssäkra kommunen (inklusive en definition av begreppet "skyfallssäkra"),
- (iv) att skapa en möjlighet för kommunerna att ta ut en klimatanpassningsavgift och, i så fall, att bestämma hur en sådan avgift ska tas ut och fördelas,
- (v) att utfärda rekommendationer och/eller riktlinjer för att hjälpa VA-huvudmännen att göra de bedömningar som behövs avseende finansiering av klimatanpassning av VA-systemen genom VA-avgiften,
- (vi) att föreslå alternativa sätt att på ett långsiktigt och riktat sätt finansiera klimatanpassningsåtgärder,

- (vii) att utreda om det kan finnas ett behov av att säkerställa att de kommuner som söker bidrag i klimatanpassningssyfte erhåller full täckning för sina kostnader för att nödvändiga klimatanpassningsåtgärder ska komma till stånd, samt
- (viii) att föreslå eventuella lagändringar eller på annat sätt förtydliga för kommuner och regioner hur bidrag kan erhållas och användas.

Utöver ovan punkter kan det finnas behov av att sammanställa juridisk information för att ge tydligare vägledning till kommuner som vill vidta klimatanpassningsåtgärder, men också som ett stöd i myndigheternas handläggning av ärenden.

Andra regler av betydelse

Klimatlagen m.m.

Det utgör en brist att det varken framgår av Klimatlagen eller av förarbetena till lagen, att regeringens klimatpolitiska arbete ska bidra till att skapa ett klimatanpassat samhälle. Det kan enligt oss finnas anledning att på ett generellt plan förtydliga om/när begrepp som "klimatet" och/eller "klimatomställning", i Klimatlagen men även i övriga regelverk, är avsedda att omfatta åtgärder för klimatanpassning. Ett sådant förtydligande skulle kunna bidra till att arbete med klimatanpassning ges samma dignitet som arbetet med klimatet/klimatomställningen i olika sammanhang, såsom vid regeringens klimatpolitiska arbete, men även vid offentliga upphandlingar m.m.

Klimatanpassningsförordningen

Det har framkommit visst behov av utredning och eventuell justering avseende Klimatanpassningsförordningen, särskilt avseende behovet och lämpligheten av:

- (i) att se över och vid behov komplettera/justera listan över de nationella myndigheter som omfattas av Klimatanpassningsförordningen,
- (ii) att justera Klimatanpassningsförordningen för att den bättre ska stämma överens med den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras enligt 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, samt
- (iii) att främja en mer enhetlig tillämplig av förordningen, inte minst i fråga om framtagande av nödvändigt underlag, förslagsvis genom utfärdande av vägledningar, riktlinjer, rekommendationer eller liknande.

Det bör även övervägas att ge kommunerna och regionerna samma ansvar att arbeta strukturerat med klimatanpassning som det ansvar som gäller för myndigheterna under Klimatanpassningsförordningen.

Upphandlingsregler

Sammantaget bör upphandlande organisationer uppmuntras att arbeta med frågor om klimat och klimatanpassning på ett strategiskt och långsiktigt sätt inom ramen för sina offentliga upphandlingar. I nuläget finns det inget krav i upphandlingslagarna på att upphandlande organisationer ska klimatanpassa sina upphandlingar. Detta kan utgöra ett hinder på så sätt att behovet av klimatanpassning riskerar att inte beaktas i samband med upphandlingar och medföra ett behov av att genomföra anpassningar/ändringar under avtalstid. Sådana ändringar kan vara problematiska av flera anledningar, bl.a. för att det kan vara mer effektivt att ta hänsyn till behovet av klimatanpassning i ett så tidigt skede som möjligt, för att ändringarna kan kräva en omförhandling av villkoren med den upphandlade leverantören och för att ändringarna kan vara otillåtna enligt upphandlingsreglerna.

Utöver att ge information till de upphandlande organisationer (vilket bl.a. görs genom Lathund för klimatanpassning) kan det vara önskvärt att ålägga upphandlande organisationer en skyldighet att under vissa omständigheter ta hänsyn till behovet av klimatanpassning. Det har presenterats ett sådant lagförslag, som inte har antagits av regeringen. Regeringen har angett

sig ha för avsikt att i stället arbeta vidare med frågorna, bl.a. genom sin översyn av den nationella upphandlingsstrategin. Det är enligt oss viktigt att frågorna fortsätter att uppmärksammas framåt.

Något om försäkring

En stor del av ansvaret för skador relaterade till klimatförändringarna övervältras på försäkringskollektivet. Försäkringsbolagen kan därför spela en viktig roll i klimatanpassningsarbetet. De bör utredas om nuvarande försäkringssystem är lämpligt för att säkerställa, dels att ersättning för skador erhålls i erforderlig utsträckning, dels att försäkringsersättning används för att finansiera långsiktigt lämpliga åtgärder. Frågor som bl.a. bör utredas är behovet och lämpligheten av:

- (i) att förtydliga under vilka förutsättningar väder- eller klimatrelaterade skador kan anses vara ersättningsbara (dvs. bl.a. plötsliga och oförutsedda),
- (ii) att inrätta alternativa finansieringsmodeller såsom ett fondssystem eller en obligatorisk försäkring (likt tidigare inrättad miljöskadeförsäkring),
- (iii) att införa mekanismer för att uppmuntra användare att vidta lämpliga klimatanpassningsåtgärder (såsom genom försäkringsvillkor, premiesättning, reducerade ersättningar vid upprepad skada m.m.), samt
- (iv) att se över hur ansvaret för klimatanpassning och för skadekostnader i framtiden kan fördelas mellan kommuner, enskilda fastighetsägare/ företag och staten, inklusive möjligheter till privata-offentliga partnerskap.

Förord

Det finns få lagar och regler som uttryckligen rör klimatanpassning, men ett stort antal regler har betydelse för klimatanpassningsarbetet. Det kan vara svårt för kommuner och andra myndigheter att veta vilka lagar och regler som är eller kan vara tillämpliga vid olika typer av beslut och, när det förekommer motstridigheter i lagstiftningen, vilka lagar som ska ges företräde. En mer enhetlig och samlad lagstiftning skulle, enligt vår uppfattning, gagna det fortsatta klimatanpassningsarbetet.

Ett antal regler och lagar riskerar dessutom att utgöra hinder för vidtagande, eller finansiering, av klimatanpassningsåtgärder. Till exempel löper den som, med goda intentioner, vidtar en klimatanpassningsåtgärd större risk att bli ersättningskyldig för skador som drabbar närliggande fastigheter än den som underlåter att vidta nödvändiga åtgärder. Vid återuppbyggnad efter skada begränsas försäkringsersättningen som regel dessutom till ersättning för återuppbyggnad, vilket innebär att ersättningsbyggnaden riskerar att inte säkras för ytterligare, liknande skador. Vidare kan bygglov beviljas enligt äldre, gällande, detaljplan trots att marken i dag, till exempel på grund av klimatförändringar, inte är lämplig att bebygga utan vidtagande av klimatanpassningsåtgärder. Kommuners tolkning av Kommunallagens likställighets- och lokaliseringsprinciper riskerar också att hindra vidtagande av klimatanpassningsåtgärder (se mer om detta bl.a. under punkt 6.1 - *Rättsläget*).

Vidare används begreppen "klimat", "klimatanpassning", "naturolyckor", m.m., i dag på olika sätt och ges olika innebörd i olika lagar, utredningar och skrifter. Avsaknaden av entydiga definitioner av begrepp gör det svårt att veta om, i vilken mån och på vilket sätt klimatanpassning omfattas av ett visst regelverk. Vi ser därför ett behov av att introducera mer enhetliga definitioner i lagstiftningen.

Rapporten behandlar, enligt överenskommelse med Expertrådet, vissa avgränsade problem och frågor rörande: bebyggd miljö, fysisk planering och människors hälsa (kapitel 2), särskilt om ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön (kapitel 3), vattenförsörjning och avloppshantering (kapitel 4), naturmiljö och naturresurser (kapitel 5) kommunala och regionala befogenheter (kapitel 6), ansvar för skador som uppstått på grund av en väder- och klimatrelaterad händelse (kapitel 7), finansiering av klimatanpassningsåtgärder (kapitel 8), andra regler av betydelse (kapitel 9), något om försäkring (kapitel 10), fiktiva scenarier (kapitel 11) och sammanfattande slutsatser (kapitel 12).

Det har genomförts, och pågår, olika utredningar som har betydelse för klimatanpassning. Huvuddelen av utredningarna berör dock endast en avgränsad del av lagstiftningen. Vår granskning visar på ett behov av att inta ett helhetsperspektiv och överväga mera övergripande förändringar i regelverken och/eller dess tillämpning. Mot denna bakgrund ser vi positivt på att Klimatanpassningsutredningen 2025 har fått i uppdrag att "(...) utreda och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning som förtydligar och möjliggör långsiktiga ansvars- och finansieringsmodeller utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat". Klimatanpassningsutredningen 2025 är dock begränsad i tid och omfattning, varför den behöver efterföljas av ytterligare utredningar. Vi ger i Rapporten förslag på olika frågor som, enligt vår uppfattning, bör utredas.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Förord	12
1. Inledning	19
1.1 Bakgrund	20
1.1.1 Kort om klimatanpassning	20
1.1.2 Kort om ramverk och strategier – Internationellt	20
1.1.3 Kort om ramverk och strategier – På EU-nivå	21
1.1.4 Kort om ramverk och strategier – Nationellt	21
1.2 Uppdraget	24
1.3 Metod och avgränsning	25
1.3.1 Metod	25
1.3.2 Avgränsningar	26
1.4 Disposition	27
2. Bebyggd miljö, fysisk planering och människors hälsa	28
2.1 Generellt om fysisk planering av den bebyggda miljön	29
2.1.1 Rättsläget	29
2.1.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	39
2.2 Särskilt om rättsverkan, ändring och upphävande av detaljplaner	43
2.2.2 Särskilt om naturbaserade lösningar	45
2.2.3 Särskilt om robusta beslutsmetoder i detaljplanering	47
3. Särskilt om ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön	49
3.1 Inledning	50
3.2 Det allmännas ansvar	50
3.2.1 Rättsläget	50
3.2.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	51
3.3 Byggherrens ansvar	54
3.3.1 Rättsläget	54
3.3.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	54
3.4 Fastighetsägarens ansvar	55
3.4.1 Rättsläget	55
3.4.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	56
4. Vattenförsörjning och avloppshantering	58
4.1 Rättsläget	59
4.1.1 Inledning	59
4.1.2 Kommunens och byggnadsnämndens ansvar	59
4.1.3 VA-huvudmannens ansvar	60
4.1.4 Fastighetsägarens ansvar	61
4.1.5 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	61
5. Naturmiljö och naturresurser	63
5.1 Generellt om klimatanpassning och MB	64
5.1.1 Inledning	64
5.1.2 Skyddsbestämmelser/ersättningsfrågor	64
5.1.3 Miljöbedömning	64
5.1.4 Risk för människors hälsa och miljön	65
5.1.5 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	65
5.1.6 Miljöbedömning	66
5.1.7 Lokaliseringsprincipen	67
5.1.8 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	68
5.1.9 Riksintressen	68
5.1.10 Strandskydd	70

5.1.11	Tillståndsfrågor.....	75
5.1.12	Särskilt om landskapsplanering av skog.....	83
5.1.13	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	86
6.	Kommunala och regionala befogenheter	89
6.1	Rättsläget.....	90
6.1.1	Inledning	90
6.1.2	Några av de risker som kan aktualiseras om en kommun eller en region bryter mot reglerna.....	91
6.1.3	Rättspraxis	92
6.1.4	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	93
7.	Ansvar för skador som uppstått pga. en väder- eller klimat-relaterad händelse	95
7.1	Generellt om skadeståndsrätten.....	96
7.1.1	Inledning	96
7.1.2	Skadestånd enligt 32 kap. MB.....	96
7.1.3	Skadestånd enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB.....	103
7.1.4	Skadestånd enligt hänsynsregeln i Jordabalken.....	104
7.1.5	Ansvar enligt Vattentjänstlagen	105
7.1.6	Skadestånd enligt Produktansvarslagen	106
7.1.7	Skadestånd enligt Skadeståndslagen.....	108
7.1.8	Skadeståndsrätt – problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	112
7.2	Sammanfattning	115
7.3	Något om det allmännas ansvar för skador på den bebyggda miljön	116
7.3.1	Inledning	116
7.3.2	Kommunens ansvar	116
7.3.3	Länsstyrelsens och statens ansvar.....	117
7.3.4	Något om preskription	117
7.3.5	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	117
7.3.6	Byggherrens ansvar	119
7.3.7	Fastighetsägarens ansvar	121
8.	Finansiering av klimatanpassnings-åtgärder.....	123
8.1	Kommunala medel	124
8.1.1	Rättsläget.....	124
8.1.2	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	125
8.2	Kommunala medel – Särskilt om VA-verksamhet.....	126
8.2.1	Rättsläget.....	126
8.2.2	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	127
8.3	Statliga medel.....	127
8.3.1	Rättsläget.....	127
8.3.2	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	128
9.	Andra regler av betydelse.....	131
9.1	Klimatlagen.....	132
9.1.1	Rättsläget.....	132
9.1.2	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	132
9.2	Klimatanpassningsförordningen	133
9.2.1	Rättsläget.....	133
9.2.2	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	134
9.3	Upphandlingsregler	135
9.3.1	Inledning	135
9.3.2	Skyldighet att beakta klimatanpassning vid upphandlingar.....	136
9.3.3	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering	136
10.	Något om försäkring	138
10.1	Rättsläget.....	139
10.2	Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering.....	139

10.2.1	Kostnader.....	139
10.2.2	Återställande	139
10.2.3	Förutsebarhet.....	139
10.2.4	Förslag på utredning	140
11.	Fiktiva scenarier	141
11.1	Inledning	142
11.2	Skadestånd för klimatanpassningsåtgärd.....	142
11.2.1	Scenario.....	142
11.2.2	Reflektioner utifrån ovanstående scenario.....	142
11.2.3	Sammanfattning.....	144
11.3	Skadestånd för annan åtgärd	144
11.3.1	Scenario.....	144
11.3.2	Reflektioner utifrån ovanstående scenario.....	144
11.3.3	Sammanfattning.....	146
11.4	Juridiska komplikationer vid flerpartsförhållanden.....	146
11.4.1	Scenario.....	146
11.4.2	Reflektioner utifrån ovanstående Scenario A.....	146
11.4.3	Sammanfattning.....	147
11.4.4	Reflektioner utifrån ovanstående Scenario B.....	148
11.5	Juridiska komplikationer vid konkurrerande allmänna intressen	148
11.5.1	Scenario.....	148
11.5.2	Reflektioner utifrån ovanstående scenario.....	148
11.5.3	Sammanfattning.....	149
11.6	Målkonflikter avseende bristande vattenresurser vid ett förändrat klimat	149
11.6.1	Scenario.....	149
11.6.2	Reflektioner utifrån ovanstående scenario.....	150
11.6.3	Sammanfattning.....	151
12.	Sammanfattande slutsatser.....	152
12.6	Naturmiljö och naturresurser	155
12.6.1	Inledning	155
12.6.2	Miljöbedömning.....	156
12.6.3	Riksintressen	156
12.6.4	Strandskydd.....	156
12.6.5	Tillståndsfrågor.....	156
12.7.1	Generellt	157
12.7.2	Ansvar för skador på den bebyggda miljön.....	158
12.9.1	Inledning	159
12.9.2	Kommunala medel	159
12.9.3	Kommunala medel – särskilt om VA-verksamhet	160
12.9.4	Statliga medel	160
12.9.5	Slutsats	160

Definitionslista

Anläggningslagen	Anläggningslagen (1973:1149)
Artskyddsförordningen	Artskyddsförordningen (2007:845)
Befogenhetslagen	Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
Bygghälsöversynen	Bygghälsöversynens betänkande Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig bygghälsöversyn (SOU 2023:70)
EKS	Boverkets konstruktionsregler
EUSBSR	EU:s strategi för Östersjöregionen
Expertrådet	Det Nationella expertrådet för klimatanpassning
Expertrådets första rapport	Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning, publicerad 9 februari 2022
Förstudien	Förstudien Nationell fysisk planering (Ds. 2023:28)
Förordningsmyndigheterna	Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Verket för innovationssystem
HFD	Högsta Förvaltningsdomstolen
IVL	IVL Svenska Miljöinstitutet
Jordabalken	Jordabalken (1970:994)
Klimatanpassningsförordningen	Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete
Klimatanpassningsstrategin 2017/18	Prop. 2017/18:163, Nationell strategi för klimatanpassning

Klimatanpassningsstrategin 2023/24	Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning, skr. 2023/24:97, publicerad 20 mars 2024
Klimatanpassningsutredningen 2025	Av regeringen tillsatt särskild utredning som ska utreda och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning som förtydligar och möjliggör långsiktiga ansvars- och finansieringsmodeller utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat
Klimatanpassningsutredningen 2017	Klimatanpassningsutredningen 2017 (SOU 2017:42)
Klimatlagen	Klimatlag (2017:720)
Kommunallagen	Kommunallagen (2017:725)
Konsumenttjänstlagen	Konsumenttjänstlagen (1985:716)
Kulturmiljölagen	Kulturmiljölagen (1988:950)
Ledningsrättslagen	Ledningsrättslagen (1973:1144)
LIS-områden	Områden som kommunerna i sin översiktsplan har pekat ut som landsbygdsområden i strandnära läge
LOU	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
LUF	Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna
LUK	Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner
LVV	Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MKB-direktivet	EU-direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
Miljöbedömningsförordningen	Miljöbedömningsförordning 2017:966
MB	Miljöbalken (1998:808)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Parisavtalet	Internationellt klimatavtal ingånget den 12 december 2015 under Förenta nationernas klimatkonferens i Paris 2015 (finns att tillgå i Europeiska unionens officiella tidning, L 282/4. 19.10.2016)

PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
Preskriptionslagen	Preskriptionslagen (1981:130)
Produktansvarslagen	Produktansvarslagen (1992:18)
Rapporten	Denna rapport inklusive samtliga bilagor
RF	Regeringsformen (1974:152)
Sendairamverket	FN:s Sendairamverk för katastrofriskreducering 2015-2030
Skadeståndslagen	Skadeståndslagen (1972:207)
SvL	Skogsvårdslagen (1979:429)
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
Statsbidragsförordningen	Förordning (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor
Vattentjänstlagen	Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
Vi, oss	Advokatfirman Delphi
Översvämningsförordningen	Förordning (2009:956) om översvämningsrisker

A blue-tinted photograph of a large, mature tree with a thick trunk and dense foliage. The tree is the central focus, with its branches spreading out. In the background, a calm lake reflects the surrounding forest. The foreground is filled with tall grasses and other vegetation. The overall scene is serene and natural.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Kort om klimatanpassning

Klimatförändringar förutses leda till ökade risker för bl.a. översvämningar, skyfall, ras och skred, kust- och stranderosion, värmeböljor, torka, minskad vattentillgång, sämre dricksvattenkvalitet m.m.

Klimatanpassning definieras i förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete ("**Klimatanpassningsförordningen**") 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".¹ Andra definitioner synes dock användas.²

Klimatanpassningsåtgärder kan vara analyserande (såsom kartering av kustområden utifrån översvämnings- och erosionsrisk), styrande och organisatoriska (såsom krav på att ingen ny bebyggelse ska ske i riskområden på gränsen för nödvändig släntstabilitet), informativa (såsom utbildning om klimat och klimatanpassning för berörd personal) eller tekniska och naturbaserade (såsom ombyggnad/nybyggnad av VA-ledningar utifrån risken för skador i erosionskänslig mark).³

1.1.2 Kort om ramverk och strategier – Internationellt

I september 2015 enades världens ledare om ett globalt, gemensamt och integrerat ramverk – Agenda 2030 och dess 17 globala mål för hållbar utveckling. I Agenda 2030 finns klimatanpassning med som en aspekt i flera av de 17 uppställda målen.⁴

I december 2015 antogs också ett globalt klimatavtal ("**Parisavtalet**"). Parisavtalet sätter temperaturmål för den globala uppvärmningen, men omfattar även bl.a. ett globalt anpassningsmål som syftar till att förbättra anpassningsförmågan, förstärka motståndskraften och minska sårbarheten för klimatförändringen för att bidra till en hållbar utveckling och säkerställa lämpliga anpassningsåtgärder inom ramen för avtalets temperaturmål (se artikel 7 i Parisavtalet).⁵

Agenda 2030 och Parisavtalet utgör, tillsammans med slutdokumentet från konferensen om utvecklingsfinansiering (Addis Ababa Action Agenda) och Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015–2030 ("**Sendairamverket**"), ett globalt ramverk för en långsiktigt hållbar utveckling.⁶

Sendairamverket syftar till att minska både riskerna för och konsekvenserna av olyckor och katastrofer av alla typer (små- och storskaliga, frekventa och icke-frekventa, plötsliga och långsamma), inklusive naturolyckor. Sendairamverket innehåller sju globala mål och fyra fokusområden (Prioritering 1: Uppnå en god förståelse för katastrofrisker; Prioritering 2: Stärka förvaltningars förmåga att ta ansvar för katastrofriskreducering (Eng. *disaster risk governance*); prioritering 3: Investeringar i katastrofriskreducering för att skapa resiliens Prioritering 4: Vidta

¹ 3 § Klimatanpassningsförordningen.

² Se exempelvis Expertrådets första rapport, s. 31.

³ SMHI. <https://www.smhi.se/lathund-for-klimatanpassning/identifiera/forbereda/2.3922>. Hämtad 2024-03-19.

⁴ Regeringen. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>. Hämtad 2024-03-19.

⁵ Parisavtalet.

⁶ Utrikesutskottets betänkande 2017/18:UU21. Politiken för global utveckling (PGU). 2017/18:UU21, s. 7.

relevanta förberedande åtgärder för en bättre återhämtning, rehabilitering och återuppbyggnad (Eng. "**build back better**")⁷.

1.1.3 Kort om ramverk och strategier – På EU-nivå

2009 antogs EU:s första makroregionala strategi, EU:s strategi för Östersjöregionen ("**EUSBSR**"). EUSBSR är en överenskommelse mellan EU:s medlemsstater och kommissionen för att stärka samarbetet mellan länderna vid Östersjön. EUSBSR styrs av en handlingsplan, som uppdaterades i januari 2021. Strategin och dess projekt stärker och underlättar EU:s politik inom flera områden såsom EU:s maritima politik, Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt samt Horisont 2020 när det gäller forskning och innovation. Inom ramen för EUSBSR har flera delmål identifierats, däribland klimatanpassning och förbättrad krisberedskap.⁸

EU:s gröna giv, som presenterades i december 2019, syftar till att ställa om EU till en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi där det inte finns utsläpp av växthusgaser och den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukning för att möta hotet från klimatförändringen och miljöförstörelsen.⁹

I april 2020 antog rådet en förordning för att minska risken för brist på vatten för bevattning av grödor. Förordningen underlättar användningen av renat avloppsvatten från tätbebyggelse för bevattning inom jordbruket och förbättrar därmed tillgången på vatten och bidrar till att förebygga livsmedelsbrist.¹⁰

Den 4 mars 2020 antog EU-kommissionen sitt förslag om en europeisk klimatlag, en viktig del av den europeiska gröna given. Klimatlagen utgör ramen för de åtgärder som EU och dess medlemsländer ska vidta för att gradvis minska utsläppen och i slutändan uppnå klimatneutralitet i EU senast 2050. Klimatlagen ställer också krav på att relevanta unionsinstitutioner och medlemsstaterna löpande ska säkerställa framsteg med att öka anpassningsförmågan, stärka motståndskraften och minska sårbarheten gentemot klimatförändringarna i enlighet med artikel 7 i Parisavtalet.¹¹

I februari 2021 antog EU-kommissionen EU:s nya strategi för klimatanpassning. Strategin pekar på hur unionen kan anpassas till den oundvikliga klimatförändringen och bli klimatrezilient till 2050. Strategin har fyra principiella mål: att anpassa smartare, att anpassa snabbare, att anpassa systematiskt och att intensifiera internationella insatser för klimatanpassning.¹²

1.1.4 Kort om ramverk och strategier – Nationellt

Sverige antog 2017 ett klimatpolitiskt ramverk bestående av Klimatlagen (2017:720) ("**Klimatlagen**"), klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Ramverkets

⁷ Mer information finns här: MSB, 2017. Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015-2030.

⁸ EU Strategy for The Baltic Sea Region: <https://www.balticsea-region-strategy.eu/>. Hämtad 2024-03-19.

⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, samt Regionkommittén. Den europeiska gröna given. COM (2019) 640 final.

¹⁰ Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

¹² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Att bygga upp ett klimatrezilient Europa - den nya EU-strategin för klimatanpassning. COM (2021) 82 final.

syfte är att etablera en klar och sammanhängande klimatpolitik för att garantera långsiktiga förutsättningar för både näringsliv och samhälle att genomföra den nödvändiga omställningen för att Sverige ska uppnå sina klimatmål. Det klimatpolitiska ramverket utgör en central del av Sveriges åtaganden enligt Parisavtalet.¹³

2017 presenterade regeringen också en nationell säkerhetsstrategi.¹⁴ Säkerhetsstrategin fastställer riktlinjerna och utgör en ram för det arbete som behövs för att skydda Sveriges säkerhet. Syftet med säkerhetsstrategin är att förstärka Sveriges kapacitet att både effektivt och samordnat förebygga samt bemöta aktuella och framtida hot och utmaningar.

Åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat behandlas på en övergripande nivå i Nationell strategi för klimatanpassning (Prop. 2017/18:163, "**Klimatanpassningsstrategin 2017/18**"), som syftar till att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av detta arbete.¹⁵

I Klimatanpassningsstrategin 2017/18 lyfts sju särskilt prioriterade områden för det fortsatta arbetet med klimatanpassning:

- (i) ras, skred och erosion som hotar samhällen, infrastruktur och företag;
- (ii) översvämning som hotar samhällen, infrastruktur och företag;
- (iii) höga temperaturer som innebär risker för hälsa och välbefinnande för människor och djur;
- (iv) brister i vattenförsörjning för enskilda, jordbruk och industri;
- (v) biologiska och ekologiska effekter som påverkar en hållbar utveckling;
- (vi) påverkan på inhemsk och internationell livsmedelsproduktion och handel; samt
- (vii) ökad förekomst av skadegörare och sjukdomar samt invasiva främmande arter som påverkar människor, djur och växter.

Klimatanpassningsstrategin 2017/18 framhåller vidare att det är av stor vikt att effekter av ett förändrat klimat vägs in i planering, underhåll och upprustning av befintliga byggnader, anläggningar och system samt vid nya investeringar.¹⁶

En ny nationell strategi för klimatanpassning ("**Klimatanpassningsstrategin 2023/24**") publicerades den 20 mars 2024.¹⁷ I skrivelsen presenteras den reviderade nationella strategin för klimatanpassning (innefattande bl.a. en redovisning av inriktningen för det nationella arbetet med klimatanpassning) och regeringens handlingsplan för de kommande fem åren.

I Klimatanpassningsstrategin 2023/24 ändrar regeringen lydelsen av det övergripande målet för klimatanpassning på följande sätt:

¹³ Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomställningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk/>. Hämtad 2024-03-19.

¹⁴ Mer information finns här: <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/fn-samarbete/sendairamverket/>. Hämtad 2024-03-19.

¹⁵ Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 1.

¹⁶ Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 45-46.

¹⁷ Se Klimatanpassningsstrategin 2023/24.

”Med en samhällsekonomiskt effektiv, strategisk och åtgärdsinriktad klimatanpassning fungerar samhället väl i det förändrade klimatet. Naturmiljön har god förmåga att återhämta sig och ekosystemens resiliens har stärkts. Samhällets aktörer, inklusive privata och offentliga på alla administrativa nivåer, hanterar risker, sårbarheter och möjligheter i beslutsfattande. Klimatanpassning är integrerad i relevanta verksamheter och ansvarsområden.”

I Klimatanpassningsstrategin 2023/24 lyfts tio särskilt prioriterade områden som är förenade med stora utmaningar och risker, och som därför är angelägna för samhället att arbeta med och hantera inom ramen för det fortsatta arbetet med klimatanpassning:

- (i) översvämningar, högre vattenflöden och havsnivåhöjningar som hotar samhället, infrastruktur och näringsliv;
- (ii) höga temperaturer som innebär risker för hälsa och välbefinnande för människor och djur;
- (iii) osäker tillgång till vatten av tillräcklig mängd och god kvalitet för enskilda, samhället och näringsliv;
- (iv) ras, skred och erosion som hotar samhället, infrastruktur och näringsliv;
- (v) torka och bränder som hotar samhället, infrastruktur och näringsliv;
- (vi) ökad förekomst av skadegörare, sjukdomar och invasiva främmande arter som påverkar människor, djur och växter;
- (vii) klimatförändringarnas effekter på biologisk mångfald som påverkar ekosystemens resiliens och möjligheten att tillhandahålla ekosystemtjänster;
- (viii) klimateffekter som hotar en trygg energi- och livsmedelsförsörjning;
- (ix) klimateffekter som påverkar förutsättningar för finans- och försäkringsbranschen; samt
- (x) globala klimateffekter som påverkar handel, livsmedelsproduktion, immigration, internationella relationer och säkra livsmiljöer.

I Klimatanpassningsstrategin 2023/24 redogörs också för inriktningen för regeringens politik för klimatanpassning. För att påskynda klimatanpassningsåtgärder avser regeringen verka för:

- (i) att tydliga och ändamålsenliga mål och uppföljningssystem etableras för ett effektivt klimatanpassningsarbete;
- (ii) att ansvar för klimatanpassningsarbetet är tydligt fördelat;
- (iii) att relevanta aktörer har rådighet inom sitt ansvarsområde och goda förutsättningar att ta sitt ansvar;
- (iv) att tydliggöra om och i så fall när det är ändamålsenligt att staten samordnar insatser eller deltar i finansiering av anpassningsåtgärder;
- (v) att statliga myndigheter påskyndar arbetet med konkreta anpassningsåtgärder i samhället;

- (vi) att hänsynen till naturmiljön integreras och synergier tas till vara i arbetet med klimatanpassning;
- (vii) att synergier och samordningsvinster med arbetet för förebyggande av naturolyckor, krisberedskap och försörjningsberedskap tillvaratas; samt
- (viii) att relevanta delar av näringslivet involveras i klimatanpassningsarbetet.

Av Klimatanpassningsstrategin 2023/24 framgår att regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska utreda och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning som förtydligar och möjliggör långsiktiga ansvars- och finansieringsmodeller utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Utredningen har fått namnet ”**Klimatanpassningsutredningen 2025**”.¹⁸

1.2 Uppdraget

I Klimatanpassningsstrategin 2017/18 aviserade regeringen att det behövs en expertfunktion som samlar och utifrån ett tvärsektorielt perspektiv bidrar till en kontinuerligt uppdaterad bild av samhällets sårbarhet för klimatförändringar. Hösten 2018 tillsatte regeringen Expertrådet, med uppdrag att skapa en samlad bild av arbetet med klimatanpassning i Sverige. Expertrådet publicerade sin första rapport den 9 februari 2022 (”**Expertrådets första rapport**”). I rapporten identifierade Expertrådet områden i lagstiftningen som riskerar att hindra eller försvåra arbetet med att klimatanpassa samhället. Bl.a. riktar Expertrådet följande rekommendation till regeringen:

”En utredning tillsätts i syfte att se över lagstiftning och regelverk som styr klimatanpassningen för att skapa förutsättningar för att underlätta genomförandet av anpassningsåtgärder i olika sektorer. Här ingår kartläggning av möjliga synergier och målkonflikter mellan lagrum och hur lagrum kan samverka. Klargöranden behövs kring vilka lagändringar som krävs för att möjliggöra ökad klimatanpassning. Även vägledning för hur lagarna ska tillämpas behöver ses över i detta avseende.”

Som stöd i sitt arbete inför nästa utvärderingsrapport har Expertrådet uppdragit Advokatfirman Delphi (”vi”, ”oss”) att göra en genomlysning av tillämplig lagstiftning med bäring på klimatanpassning för att identifiera:

- (i) lagar och regelverk som kan motverka varandra och därigenom hindra eller försvåra klimatanpassningsarbetet;
- (ii) lagar och regelverk som direkt kan hindra eller försvåra vidtagande av klimatanpassningsåtgärder;
- (iii) otydligheter eller brister i lagstiftningen som är kopplade till ansvar för genomförande av klimatanpassningsåtgärder;
- (iv) otydligheter eller brister i lagstiftningen som är kopplade till ansvar för skador som uppstått på grund av en väder- eller klimatrelaterad händelse; samt
- (v) otydligheter eller brister i lagstiftningen som är kopplade till finansiering av klimatanpassningsåtgärder.

¹⁸ Se Klimatanpassningsstrategin 2023/24, s. 29.

Utöver ovan ingår i uppdraget att, när så bedöms möjligt och lämpligt, föreslå hur berörda lagrum skulle kunna justeras för att underlätta genomförandet av klimatanpassningsåtgärder.

I uppdraget ingår även att exemplifiera vissa frågor som kan uppkomma i samband med tillämpningen av den befintliga lagstiftningen i samband med klimatanpassningsåtgärder, antingen genom exempel från rättspraxis eller genom exempel framtagna i samarbete med Expertrådet. Vidare ingår även i uppdraget att titta på pågående och avslutade analyser av juridiska utredningar kopplade till hinder och möjligheter kring klimatanpassningsarbete.¹⁹

Uppdraget redovisas i denna rapport (nedan benämnd **"denna Rapport"** eller **"Rapporten"**).

1.3 Metod och avgränsning

1.3.1 Metod

Vi har utgått från den traditionella juridiska metoden för att identifiera och analysera tillämpliga rättsregler och rättskällor. Vid vår rättskälleanalys har vi tillämpat en allmänt vedertagen rättskällehierarki som på ett mycket förenklat sätt återges i nedan lista (från högsta till lägsta rang):

- (i) EU-fördrag
- (ii) EU-förordning
- (iii) EU-direktiv
- (iv) EU-domstolens rättspraxis
- (v) Svensk grundlag
- (vi) Svenska lagar
- (vii) Svenska förordningar
- (viii) Svenska föreskrifter
- (ix) Rättspraxis (1. avgöranden från högre instanser som Högsta domstolen (HD) och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), 2. avgöranden från hovrätter och kammarrätter och 3. avgöranden från tingsrätter och förvaltningsrätter)
- (x) Förarbeten (svenska lagstiftningsdokument som propositioner och utskottsbetänkanden)
- (xi) Doktrin (juridisk litteratur och vetenskapliga arbeten som saknar bindande kraft men kan ge värdefulla insikter)
- (xii) Sedvana och handelsbruk (praxis och vanor inom specifika områden, vilka kan beaktas om det inte finns klara regler i annan rättskälla)

¹⁹ Såsom <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/klimatanpassning-av-samhallsviktig-verksamhet-en-juridisk-utredning>.

1.3.2 Avgränsningar

Klimatanpassning är en fråga som spänner brett över många sektorer och som berörs av ett stort antal regler. Rapporten har därför inte för avsikt att vara uttömmande. Rapporten har avgränsats enligt överenskommelse med Expertrådet till att endast behandla ett urval av lagar och regler som berörs i nedan rapporter:

- (i) Expertrådets första rapport, 2022
- (ii) Klimatanpassning – Urval av tillämplig lagstiftning till stöd för myndigheter och kommuner, 2022, Advokatfirman Delphi
- (iii) Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022, SMHI, Klimatologi nr 71/2023
- (iv) Kommuners arbete med klimatanpassning 2019, SMHI, Klimatologi nr 55/2020
- (v) Klimatanpassning 2023 - Så långt har kommunerna kommit, IVL och Svensk Försäkring
- (vi) Screening av nationellt arbete med klimatanpassning, IVL, 2020

De områden som avhandlas i Rapporten har valts ut delvis utifrån förslag från Expertrådet och delvis utifrån vår erfarenhet från tidigare uppdrag inom klimatanpassningsområdet, i överenskommelse med Expertrådet. Den fysiska planeringen anses vara ett av de viktigaste områdena för att anpassa samhället till klimatförändringarna.²⁰ Därför har klimatanpassning av den bebyggda miljön fått ett stort utrymme i denna Rapport. Ett antal områden hade varit relevanta för uppdraget men har behövt prioriteras bort i Rapporten. Dessa områden återges i form av en punktlista i Bilaga 1.

I Rapporten behandlas inte klimatanpassning av samhällsviktig verksamhet, eftersom ämnet behandlas särskilt i en projektrapport, *Klimatanpassning av samhällsviktig verksamhet – en juridisk utredning*²¹. Rapportens författare identifierar flera juridiska utmaningar för klimatanpassningsarbetet och lyfter särskilt det stora antalet aktörer som berörs, en oklar ansvarsfördelning och brister i regelverk som problematiska. Författaren anger även att den omständighet att få bestämmelser uttryckligen främjar klimatanpassning medan många indirekt påverkar frågan skapar osäkerhet och försvårar arbetet. Även osäkerheter om hur reglerna (såsom den kommunala likställighetsprincipen) ska tillämpas anges skapa hinder, eftersom klimatanpassningsåtgärder som i och för sig är genomförbara riskerar att inte vidtas när aktörer inte vet vad de får och inte får göra. Enligt författaren behöver lagstiftningen tydliggöras. Författaren lyfter särskilt fysisk planering av ny bebyggelse som den största chansen till klimatanpassning, och noterar att det ofta är mer kostnadseffektivt att klimatanpassa från början. Författaren menar även att klimatanpassning måste tas med i det dagliga arbetet, i alla typer av beslut som rör verksamheter, byggnader och anläggningar m.m. Författaren uppmanar aktörer att arbeta med klimatanpassning utifrån en genomtänkt prioriteringsordning, att våga fatta beslut om klimatanpassningsåtgärder även om det finns vissa osäkerheter kring

²⁰ Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 10.

²¹ RISE, 2024. Jenny Lundahl. Klimatanpassning av samhällsviktig verksamhet – en juridisk utredning. RISE Rapport 2024:14.

tolkningen av olika bestämmelser i lagstiftningen och att utbyta erfarenheter och arbeta tillsammans kring gemensamma (juridiska) utmaningar.

1.4 Disposition

Rapporten är uppdelad i olika ämnesområden på följande sätt. I kapitel 2 redogörs för bebyggd miljö, fysisk planering och människors hälsa. I kapitlet berörs särskilt naturbaserade lösningar och robusta beslutsmetoder i detaljplanplanering. I kapitel 3 redogörs för det allmännas, byggherrens och fastighetsägarens ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön. Kapitel 4 berör regleringen kring vattenförsörjning och avloppshantering, däribland hur fysisk planering ska ske och VA-huvudmannens respektive fastighetsägarens ansvar. I kapitel 5 redogörs för olika aspekter av naturmiljö och naturresurser i förhållande till klimatanpassning, såsom riksintressen, strandskydd och tillståndsfrågor. Kapitel 6 berör kommunala och regionala befogenheter och riskerna om en kommun eller region bryter mot reglerna. I kapitel 7 behandlas ansvar för skador som uppstått på grund av väder- eller klimatrelaterade händelser. Vi redogör även mer specifikt för det allmännas, byggherrens och fastighetsägarens ansvar. Kapitel 8 avser finansiering av klimatanpassningsåtgärder, avseende såväl kommunala medel som statliga medel. I kapitel 9 redogör vi för vissa andra regler som har betydelse för arbetet med klimatanpassning. Kapitel 10 berör kortfattat försäkringsfrågor. I kapitel 11 återges de fiktiva scenarier som Expertrådet har bett oss beskriva, tillsammans med våra reflektioner utifrån scenarierna. I kapitel 12 anges en sammanfattning av våra främsta slutsatser och rekommendationer.

An aerial photograph of a rural village, showing a central road that curves through the center. The road is flanked by various houses, some with porches, and several barns. The surrounding area is mostly open fields with some trees. The entire image has a blue tint. Overlaid on the center of the image is the text '2. Bebyggd miljö, fysisk planering och människors hälsa' in a white, serif font.

2. Bebyggd miljö, fysisk planering och människors hälsa

2.1 Generellt om fysisk planering av den bebyggda miljön

2.1.1 Rättsläget

2.1.1.1 Inledning

Klimatförändringar leder till bl.a. ökade risker för översvämningar, skyfall, ras och skred, kust- och stranderosion, högre temperaturer och minskad vattentillgång. Dessa risker bedöms i hög grad kunna leda till ökade risker för den bebyggda miljön.²² Klimatförändringar påverkar därmed även människors hälsa negativt.²³

2.1.1.2 Plan- och bygglagen

Den fysiska planeringen regleras i en mängd olika lagar och regler, däribland plan- och bygglagen (2010:900) ("PBL"), där olika samhällsintressen ska vägas mot varandra i en öppen och demokratisk process, samtidigt som enskildas rättigheter ska beaktas. Planeringssystemet enligt PBL utgörs av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan, varav endast områdesbestämmelser och detaljplan är juridiskt bindande.

Att planlägga mark och vatten är enligt PBL en kommunal angelägenhet, varvid kommunen har att göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, men också mellan olika allmänna intressen.²⁴ Sådana intressen kan exempelvis vara natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter (enligt lagkommentaren handlar miljö- och klimataspekter i första hand om en integrerad och mer förutseende samhällsplanering som anpassas till ett förändrat klimat och som främjar minskade utsläpp av växthusgaser)²⁵. PBL ställer krav på hushållning med mark, vatten, energi och råvaror och att goda miljöförhållanden i övrigt ska åstadkommas.²⁶ Människors hälsa och säkerhet, hänsyn till jord-, berg- och vattenförhållanden, förebyggande av luftföroreningar, risk för olyckor, översvämning och erosion samt mellankommunala och regionala förhållanden är exempel på allmänna intressen som kommunen ska beakta vid intresseavvägningen.²⁷

Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder som inte kräver lov enligt PBL ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt bl.a. med hänsyn till:

- (i) stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan;
- (ii) skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser; samt
- (iii) behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden.²⁸

²² Jfr. regeringsbeslut M2018/01716/KI. Uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den bebyggda miljön.

²³ Expertrådets första rapport, s. 473.

²⁴ Jfr. 2 kap. 1 § PBL.

²⁵ Camilla Adolfsson, Joel Björk-Werner, Johan Hjalmarsson. Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 §.

²⁶ 2 kap. 3 § PBL.

²⁷ 2 kap. 5 § PBL.

²⁸ 2 kap. 6 § PBL.

2.1.1.1 Människors hälsa

Som nämns ovan påverkar klimatförändringar människors hälsa negativt. De negativa effekterna kan vara både direkta och indirekta. Bl.a. genom att extrema händelser, såsom värmeböljor, bränder och översvämningar kan orsaka dödsfall och skador och genom att extremväder och väderrelaterade naturolyckor kan försvåra för livsviktiga samhällsfunktioner som till exempel ambulansframkomst och tillgång till vatten och el.²⁹

Den fysiska planeringen av den bebyggda miljön är en viktig del även i förhållande till människors hälsa. Planering för höga temperaturer behöver tex vara en del av planeringen av den bebyggda miljön.³⁰ Åtgärder inomhus i nybyggnation handlar tex om placering av byggnaden (väderstreck), val av byggnadsmaterial, solavskärmning och ventilation.³¹ Äldre byggnader, vilka utgör majoriteten av den befintliga bebyggelsen, är inte anpassade till ett varmare och fuktigare klimat och där behöver istället andra åtgärder vidtas, tex. solavskärmning och förbättrad ventilation.³²

Folkhälsomyndigheten har, med utgångspunkt i Klimatanpassningsförordningen, antagit en handlingsplan för att stärka arbetet och öka kunskapen om hur ett förändrat klimat påverkar människors psykiska och fysiska hälsa. Syftet är att skapa förutsättningar för olika aktörer att minska hälsorelaterade risker och sårbarheter i ett förändrat klimat. Värmeböljor, klimatrelaterade hälsorisker i inomhusmiljön och smittämnen i ett förändrat klimat är handlingsplanens tre fokusområden.³³

2.1.1.2 Andra lagar och regler

Planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL ska syfta till att mark- och vattenområden används för de ändamål de är mest lämpade för. Det gäller förutsättningar, läge och behov. Vidare ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, jord, berg- och vattenförhållanden, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och risken för olyckor, översvämning och erosion.³⁴ Företräde ska ges till sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning och där hushållningsbestämmelserna enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (1998:808) ("MB") ska tillämpas.³⁵ Vid lämplighetsbedömningen måste effekten av ett förändrat klimat under den planerade bebyggelsens förväntade livslängd beaktas.³⁶

I 3 och 4 kap. MB anges vilka typer av områden som är av allmänt intresse, nationell betydelse eller riksintresse och därför ska beaktas för en god

²⁹ Expertrådets första rapport, s. 473.

³⁰ Expertrådets första rapport, s. 491.

³¹ Expertrådets första rapport, s. 500.

³² Folkhälsomyndigheten, Hälsokonsekvenser av klimatförändring i Sverige. En risk- och sårbarhetsanalys, s. 58 samt Expertrådets första rapport, s. 500.

³³ Klimatanpassningsstrategin 2023/24, s. 84 f.

³⁴ 2 kap 5 § PBL.

³⁵ 2 kap. 2 § PBL.

³⁶ Boverket (2020). Klimataspekter och tidsperspektiv. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tidsperspektiv/. Hämtad 2023-11-10.

hushållning.³⁷ Områden som är av riksintresse ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada riksintressets syfte eller värden.³⁸

Fysisk planering sker också via havsplanering, som regleras i MB. Havsplaneringen resulterar i havsplaner som beslutas av regeringen och som är vägledande för den kommunala planeringen. Havsplanerna omfattar Sveriges ekonomiska zon. De omfattar även de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.³⁹

Den nationella transportinfrastrukturplaneringen sker via direktiv från regeringen och proposition som läggs till riksdagen. Genomförandet sker med stöd av väglagen (1971:498) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649).

Många klimatanpassningsåtgärder (såsom skyddsvallar, erosionskydd m.m.) behöver tillståndsprövas enligt MB, väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller kulturmiljölagen (1988:950) ("**Kulturmiljölagen**").

Miljöfarlig verksamhet (dvs. störningar som skapas av människan) som kan påverka människors hälsa eller miljön regleras i MB. För större riskfyllda verksamheter (såsom Sevesoverksamheter) krävs tillstånd från länsstyrelse eller mark- och miljödomstol. För mindre riskfyllda verksamheter krävs anmälan till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. För de minsta verksamheterna krävs ingen anmälan eller tillstånd, men lagstiftningen gäller för alla. För planering med hänsyn till hälsa, säkerhet och risk för olyckor, är det enligt Boverket främst verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljötillsynsförordning (2011:13) och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som kan ha relevans.⁴⁰

Klimatanpassningsåtgärder som vidtas måste vara förenliga med den fysiska planeringen eftersom tillstånd och dispenser som huvudregel inte får ges i strid med detaljplan och områdesbestämmelse. Mindre avvikelser får dock göras från detaljplanen om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.⁴¹ För att undvika dubbelprövningar ska planläggning och annan prövning enligt PBL samordnas med prövningar enligt annan lag, om det lämpligen kan ske.⁴²

Klimatförändringarna kan ha allvarliga effekter på kulturhistoriskt intressanta byggnader, som utsätts för skaderisker såsom mögel, rötskador, skadedjur, stormskador och erosion. Den som planerar eller utför ett arbete (såsom en klimatanpassningsåtgärd) som berör kulturarvet enligt Kulturmiljölagen måste se till att skador på kulturmiljön så långt möjligt undviks eller, i vart fall, begränsas.⁴³ Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna.⁴⁴

³⁷ Se särskilt 3 kap. 1 § MB.

³⁸ 3 kap. 2-9 §§ MB.

³⁹ Hav och vatten. <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/fragor-och-svar-om-havsplaner.html>. Hämtad 2024-07-11.

⁴⁰ Boverket, 2023. Mer om vissa lagar. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riskhantering-och-pbl/seveso/om-seveso/sevesodirektivet-o-lag/lagar/>. Hämtad 2024-05-02.

⁴¹ 2 kap. 6 § st. 3 MB.

⁴² 2 kap. 11 § och 9 kap. 24 § PBL.

⁴³ 1 kap. 1. § Kulturmiljölagen.

⁴⁴ 3 kap. 14 § st. 1 Kulturmiljölagen.

2.1.1.1 Översiktsplan

Översiktsplanen anses vara ett viktigt verktyg i kommunernas klimatanpassningsarbete.⁴⁵ Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Översiktsplanen är inte bindande,⁴⁶ men har en vägledande funktion för såväl kommunens beslut som för andra myndigheter.⁴⁷ Enligt förarbetena kan en översiktsplan få olika betydelse som underlag i ett enskilt ärende beroende på hur konkret och nyanserat planen är utformad.⁴⁸

I översiktsplanen ska kommunen redovisa grunddragen för den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,⁴⁹ samt redovisa hur hänsyn tas till allmänna intressen.⁵⁰ Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med sådana nationella och regionala mål, planer och program som kommunen anser relevanta och av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen.⁵¹

Kommunen ska även i översiktsplanen ge sin syn på risken för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade, samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.⁵² Enligt Klimatanpassningsstrategin 2017/18 ska kravet ses som en början på den mycket angelägna klimatanpassningen av bebyggelse.⁵³ Bestämmelsen innebär att kommunen i översiktsplanen ska redovisa de områden som inte bör byggas ur risk- och säkerhetsperspektiv (översvänningsområden, ras- och skredsbenägna områden m.m.). Enligt Boverket möjliggör bestämmelsen också för kommunen att anta strategier och göra ställningstaganden angående bl.a. lämpliga klimatanpassningsåtgärder.⁵⁴

Som framgår nedan ger domstolarna (i enlighet med ovannämnda förarbetsutlåtande) översiktsplanen olika betydelse beroende på hur konkret och nyanserad planen är utformad.

I ett mål om bygglov för uppförande av fritidshus förtydligade mark- och miljödomstolen att den omständighet att en översiktsplan inte är bindande medför att en bedömning av förutsättningarna att ge bygglov måste göras i varje enskilt fall. Domstolen poängterade att lagstiftaren har bestämt att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. risken för översvämning⁵⁵, samt i enlighet härmed ålagt kommunerna att i sina översiktsplaner bl.a. behandla denna risk. I målet hade regionen, i sin översiktsplan, gjort just detta och därvid föreskrivit riktlinjer för bebyggelse i kustzonen. Mark- och miljödomstolen konstaterade att riktlinjerna i översiktsplanen var väl motiverade och att det därför var naturligt att fästa stor

⁴⁵ Se Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2021. Klimatrelaterade risker i översiktsplanering – Metodstöd, s. 6.

⁴⁶ 3 kap. 2 § PBL.

⁴⁷ Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/verktyg_PBL/. Hämtad 2024-03-04.

⁴⁸ Se prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, s. 267 f.

⁴⁹ 3 kap. 3 § PBL.

⁵⁰ 3 kap. 4 § PBL.

⁵¹ 3 kap. 5 § PBL.

⁵² 3 kap. 5 § p. 4 PBL.

⁵³ Se Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 84.

⁵⁴ Se exempelvis Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/verktyg_PBL/. Hämtad 2024-03-04.

⁵⁵ Se 2 kap. 5 § PBL.

vikt vid dessa. Enligt bygglovsansökan var byggnaden tänkt att uppföras på mark med en plushöjd som understeg den enligt översiktsplanen lägsta plushöjd som krävdes vid nyetablering av bostadshus i kustzonen. Domstolen höll med nämndens bedömning om att marken var olämpligt lokaliserad för sökt bebyggelse och att bygglovsansökan därför skulle avslås.⁵⁶

I ett mål om förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus hade byggnadsnämnden valt att inte meddela positivt förhandsbesked för nybyggnation med hänvisning till att den sökta åtgärden skulle föregås av detaljplaneläggning. I sin bedömning tog domstolen bl.a. hänsyn till de uppgifter som framgick av gällande översiktsplan angående förväntad befolkningsökning inom kommunen och vad som angavs om utvecklingen av bebyggelse och befintlig industriell verksamhet. Mot bakgrunden av vad som hade framkommit i målet, fastställde domstolen nämndens beslut.⁵⁷

Mark- och miljööverdomstolen ("MÖD") har konstaterat att en detaljplan inte kan anses innebära en avvikelse från översiktsplanen när översiktsplanen i fråga endast innehåller en redovisning av ett riksintresse, dess avgränsning och innebörd, utan att utveckla hur kommunen avser att tillgodose riksintresset eller att ange kommunens planeringsinriktning.⁵⁸

2.1.1.2 Strategisk miljöbedömning

Risken för allvarliga olyckor, inklusive sådana som orsakas av klimatförändringar, ska beaktas i miljöbedömningsprocessen. Miljöbedömningsprocessen gäller för bl.a. regeringens tillåtlighetsprövningar,⁵⁹ tillstånd för miljöfarlig verksamhet,⁶⁰ riskhanteringsplaner, havsplaner, handlingsplaner för klimatanpassning, samt upprättande av planer och program enligt PBL, väglag (1971:948) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

En strategisk miljöbedömning ska göras om genomförandet av en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Skyldigheten gäller dock inte planer och program som endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten.⁶¹ I vissa situationer ska det alltid antas föreligga en betydande miljöpåverkan. Som exempel kan nämnas översiktsplaner enligt PBL, där en strategisk miljöbedömning som utgångspunkt är obligatorisk.⁶²

En miljöbedömning går ut på att identifiera, beskriva och bedöma *miljöeffekter* vid planering av och beslut om planer och program (strategiska miljöbedömningar) eller verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar). Syftet är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas.⁶³

Miljöeffekter definieras (sedan en lagändring 2018) i MB som "(...) direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående,

⁵⁶ Mark- och miljödomstolen. Nacka tingsrätt. Dom den 2016-11-18 i mål P 4492-16.

⁵⁷ MÖD. Dom den 2014-11-10 i mål P 3484-14. Se även MÖD. Dom den 2014-11-25 i mål P 1446-14.

⁵⁸ MÖD 2013:44. Prövningen skedde med stöd av den äldre PBL.

⁵⁹ 17 kap. MB.

⁶⁰ 9 kap. MB.

⁶¹ 6 kap. 3 § MB.

⁶² Se Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten (2021, JUNO), rubrik 11.3. Strategiska miljöbedömningar vid planer och program.

⁶³ 6 kap. 1 § MB.

som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på:

- (i) befolkning och människors hälsa;
- (ii) djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap., och biologisk mångfald i övrigt;
- (iii) mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö;
- (iv) hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt;
- (v) annan hushållning med material, råvaror och energi; eller
- (vi) andra delar av miljön.”⁶⁴

För planer och program ska riskerna för människors hälsa eller för miljön till följd av allvarliga olyckor beaktas vid en undersökning och bedömning av betydande miljöpåverkan.⁶⁵ En strategisk miljöbedömning ska bl.a. innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de betydande miljöeffekter som planen kan antas medföra, samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljöeffekter.⁶⁶

En strategisk miljöbedömning ska dessutom ta hänsyn till andra relevanta planer och program. Av särskild relevans för riskfrågor är bl.a.:

- (i) regionala och kommunala risk-och sårbarhetsanalyser;
- (ii) klimat- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner;
- (iii) kommunens handlingsprogram enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor ("**LSO**"); samt
- (iv) riskhanteringsplaner enligt förordning (2009:956) om översvämningsrisker ("**Översvämningsförordningen**").⁶⁷

Det ingår i miljöbedömningsprocessen att belysa de risker som finns för olyckor som kan leda till allvarliga konsekvenser för människors hälsa och miljön. Detta finns särskilt reglerat för verksamheter och åtgärder i de fall en specifik miljöbedömning ska göras, men är relevant att hantera även i en strategisk miljöbedömning. Enligt Naturvårdsverket bör miljöbedömningen omfatta klimatanpassning av planer, program och föreslagna verksamheter och åtgärder.⁶⁸

Flera ändringar till PBL trädde i kraft i början av augusti 2021. Ändringarna innebär bl.a. att s.k. MKB-projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljpanelläggning och att beslut om lov eller

⁶⁴ 6 kap. 2 § MB.

⁶⁵ 5 § Miljöbedömningsförordningen.

⁶⁶ 6 kap. 11-12 §§ MB.

⁶⁷ Se MSB, 2020. Vägledning. Riskhanteringsplaner Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner (MSBFS 2013:1). ISBN: 978-91-7383-993-8.

⁶⁸ Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. MB. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 13.

förhandsbesked som avser ett MKB-projekt i vissa fall ska innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan.⁶⁹

2.1.1.3 Detaljplan

Detaljplaner är juridiskt bindande och ska följas vid prövningen av bygglov. Enligt 4 kap. 2 § PBL ska markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk prövas med detaljplan om åtgärden gäller:

- (i) En ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt. Enligt lagkommentar till bestämmelsen kan en rad andra förhållanden ha betydelse för bedömningen i det enskilda fallet, t.ex. behovet av att reglera bebyggelsens långsiktiga utveckling eller av att kunna hantera risker för olyckor, översvämning och erosion som kan förväntas till följd av klimatförändringar.⁷⁰
- (ii) En bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt. Enligt lagkommentar till bestämmelsen kan andra förhållanden av betydelse för bedömningen t.ex. vara annan inverkan på omgivningen än på den befintliga bebyggelsemiljön eller om åtgärden medför något ytterligare behov av samordning. Uttrycken "inverkan på omgivningen" och "behov av samordning" kan tolkas med ledning av det som anges i lagkommentar i punkten ovan. Exempelvis kan den omständighet att åtgärden berör ett stort allmänt intresse vara ett förhållande som kan tala för att regleringen behöver ske i ett sammanhang, liksom om åtgärden påverkar bebyggelsens utsatthet för olyckor, översvämning och erosion till följd av klimatförändringar.
- (iii) Vissa bygglovspliktiga åtgärder som avser så kallade MKB-projekt, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.
- (iv) En åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.⁷¹

Vid prövningen ska kommunen beakta de allmänna intressena som närmare beskrivs under rubriken 2.1.1.2 - *Plan- och bygglagen* ovan.⁷² Planläggningen ska ske med hänsyn till (bl.a.) natur- och kulturvärden, samt miljö- och klimataspekter.⁷³

En förutsättning för att det i detaljplan ska gå att medge bebyggelse under sådana villkor, är att det redan vid planläggningen kan visas att åtgärderna kommer att leda till avsett resultat, dvs. att marken kommer att vara lämplig att bebygga.

⁶⁹ Ds. 2020:19. Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen, Prop. 2020/21:174 Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen.

⁷⁰ Se Adolfsson, m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar (2023-12-29, version 12, JUNO), kommentaren till 4 kap. 2 §.

⁷¹ Boverket, 2023. Detaljplanekravet. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>. Hämtad 2024-05-06.

⁷² Se 2 kap. 2 § PBL.

⁷³ 2 kap. 3 § PBL.

Vidare förutsätts att de villkorade åtgärderna är så preciserade och effektbeskrivna att det står klart att de är genomförbara.⁷⁴

I detaljplanen får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka bl.a. markförorening, olyckor, översvämning och erosion.⁷⁵ Av förarbetena framgår att bestämmelsen är en konsekvens av det ökade behovet av klimatanpassning.⁷⁶

År 2018 genomförde Naturvårdsverket en praxisgenomgång avseende hur klimatpåverkan eller klimatanpassning bedöms inom ramen för detaljplanering. Enligt Naturvårdsverket går det inte att utläsa någon etablerad rättspraxis i frågorna, förutom möjligen för omhändertagande av dagvatten och därtill kopplade vatten- och avloppsfrågor. Av regeringsavgörandena N 2015/8042/PBB (Skanör) och S 2014/5422/PBB (Råå) drar Naturvårdsverket slutsatsen att även havshöjningar ska beaktas vid detaljplanering och att år 2100 utgör en acceptabel tidshorisont för bedömningar. Naturvårdsverket tolkar besluten så att nyetablering av fastigheter och verksamheter normalt inte bör tillåtas under den så kallade 100-årsnivån, men att enstaka mindre tillbyggnader på befintliga bostadshus kan godtas, trots att det skulle krävas omfattande åtgärder för att skydda befintlig bebyggelse pga. översvämningsrisken.⁷⁷

Detaljplanen ska också följa de strategier och ställningstaganden som anges i översiktsplanen. Det finns rättspraxis där det gjorts invändningar att detaljplaner inte ansetts vara förenliga med klimatanpassningsplaner. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt gör i mål P 4355-19 följande bedömning i fråga om planen upprättats med tillräcklig hänsyn till den översvämnings- och dagvattenproblematik som finns i området:

”I den klimatanpassningsplan som kommunen låtit ta fram är den nu aktuella marken klassad som mycket viktig för översvämningsituationer. [...] Av tillägget till grönområdesutredningen framgår att en del av aktuella planområdet kan bebyggas om vissa åtgärder vidtas, bland annat att dagvattenhanteringen måste utredas väl. [...] Mot bakgrund av att ungefär hälften av den tillgängliga marken inom planområdet har gjorts tillgänglig för omhändertagande av dagvatten och resterande kvartersmark innehåller begränsningar för hur marken får hårdgöras samt att det av dagvattenutredningen framgår att det innebär att även extremregn, större än 100-års regn kommer att kunna avledas från området finner mark- och miljödomstolen att dagvattenhanteringen är tillräckligt väl utredd och därmed att också den vägledning som finns att få i grönområdesutredningen har beaktats i sådan utsträckning som kan förväntas, givet dess vägledande karaktär.”⁷⁸

2.1.1.1 Planprogram för detaljplan

Om översiktsplanen inte är aktuell i förhållande till de frågor som behöver regleras i detaljplan, kan ett planprogram övervägas.⁷⁹

⁷⁴ Se vidare Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Del 1 s. 208 f och 428 f.

⁷⁵ 4 kap. 12 § PBL.

⁷⁶ Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Del 1 s. 428–429.

⁷⁷ Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. MB. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 5-6.

⁷⁸ Se mark- och miljödomstolen. Vänersborgs tingsrätt. Dom den 2022-11-02 i mål P 4355-19 .

⁷⁹ Jfr. Prop. 2009/10:170 del 1. s. 235 f och s. 443 samt 5 kap. 10 § PBL.

2.1.1.1 Regionplan

Enligt PBL ska regional fysisk planering ske för Stockholms län, Skåne län och Hallands län för att hantera frågor om mark- och vattenanvändningen som har betydelse för regionen (såsom infrastruktur, klimat och regional bostadsförsörjning).⁸⁰ Övriga regioner får bedriva en regional fysisk planering för att skapa överblick över sina frågor och ge stöd till efterföljande kommunal planering. Avsikten med den regionala planeringen är att den ska utgöra ett underlag åt kommunerna och underlätta den kommunala fysiska planeringen, samt utgöra ett underlag för länsstyrelserna när de bedömer om kommunerna har samordnat sig kring relevanta frågor i tillräcklig utsträckning.⁸¹

Regionplanen ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för regionen, samt ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Regionplanen är inte bindande.⁸²

2.1.1.2 Krav på tomter och byggnader

PBL omfattar även krav på byggnader och tomter,⁸³ varav flera av kraven är preciseringar av allmänna intressen.

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden på platsen,⁸⁴ samt ordnas så att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer. Bedömningen av vad som utgör betydande olägenheter måste göras med hänsyn till förhållandena som råder på platsen.

Tomten ska ordnas så att naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,⁸⁵ innebärande bl.a. att tomtens förutsättningar i fråga om topografi, växtlighet och markbeskaffenhet samt sol-, temperatur- och vindförhållanden ska beaktas.⁸⁶

Ovannämnda krav gäller oavsett om en åtgärd är lov- eller anmälningspliktig eller inte enligt PBL. Flera av kraven gäller också på allmän plats.⁸⁷

2.1.1.3 Överprövning och överklagande

I detaljplaneprocessen ansvarar länsstyrelsen för att företräda och samordna statens intressen och ta fram planeringsunderlag. Länsstyrelsen utövar även tillsyn över detaljplaner och ska överpröva kommunens beslut att anta planen om beslutet kan antas innebära att:

- (i) ett riksintresse enligt MB inte tillgodoses (se närmare punkt 5.1.9 *Riksintressen* nedan);
- (ii) miljökvalitetsnormer enligt MB inte följs;

⁸⁰ 7 kap. 1 § PBL.

⁸¹ Boverket (2023). Regional fysisk planering. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/>. Hämtad 2024-07-12.

⁸² 7 kap. 2 § PBL.

⁸³ Se 8 kap. PBL.

⁸⁴ 8 kap. 9 § 1 st. PBL.

⁸⁵ 8 kap. 9 § 1 st. p. 1 PBL.

⁸⁶ Se Gunnarsson, Pontus. Plan- och bygglag (2010:900) 8 kap. 9 §, Karnov (JUNO) (hämtad 2023-11-29).

⁸⁷ 8 kap. 12 § PBL.

- (iii) strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (se närmare punkt 5.1.10 - *Strandskydd* nedan);
- (iv) användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt; eller
- (v) bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion.⁸⁸

Om det vid överprövningen visar sig att kommunens antagandebeslut inte kan godtas, t.ex. med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion, ska länsstyrelsen upphäva kommunens antagandebeslut. Antagandebeslutet kan upphävas helt eller, om kommunen medger det, i en viss del.⁸⁹

Enligt Boverkets statistik har det vanligaste skälet till att en detaljplan upphävs efter överprövning de senaste åren varit att en bebyggelse antas bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.⁹⁰

Länsstyrelsens beslut att upphäva antagandebeslut får överklagas till regeringen.⁹¹ Detaljplaner överklagas till mark- och miljödomstolen.⁹²

2.1.1.4 Något om byggnadsnämndens roll

Byggnadsnämnden har enligt PBL ansvar för prövning och hantering av lov och förhandsbesked, frågor om startbesked, slutbesked, fastställande av kontrollplaner, beslut om kontrollansvariga samt anordnande av tekniska samråd, arbetsplatsbesök och slutsamråd under byggprocessen.⁹³

Byggnadsnämnden har även till uppgift att:

- (i) verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö,
- (ii) uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
- (iii) samarbeta med de myndigheter, organisationer och enskilda vars arbete och intressen rör nämndens verksamhet, och
- (iv) lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.⁹⁴

Vid bygglovsprövningen prövas bl.a. hur den planerade åtgärden överensstämmer med bestämmelserna i en detaljplan, om en sådan finns. De

⁸⁸ 11 kap. 10 § PBL.

⁸⁹ 11 kap. 11 § PBL. Se exempelvis regeringen, beslut 2024-04-11 i ärende LI2023/00067, vari regeringen fastslog Länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan med hänvisning till att beslutet att anta detaljplanen kunde antas innebära att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till översvämningsrisken och människors hälsa och säkerhet och att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser.

⁹⁰ Boverket (2023). Länsstyrelsens tillsyn. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/>. Hämtad 2024-01-25.

⁹¹ 13 kap. 5 § PBL.

⁹² 13 kap. 3 § PBL.

⁹³ Se även Boverket (2022). Byggnadsnämndens ansvar och uppgifter. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov-byggande/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-ansvar-och-uppgifter/>. Hämtad 2024-07-26.

⁹⁴ 12 kap. 2 § PBL.

krav som redan har avgjorts i detaljplanen eller som ska avgöras först i byggprocessen ska inte prövas vid bygglovsprövningen. Exempelvis ska inte lokaliseringen eller de tekniska egenskapskraven (såsom brandsäkerhet) prövas i bygglovet.⁹⁵ Vilka krav som ska prövas i ett bygglov inom detaljplan framgår av PBL.⁹⁶

Utanför detaljplanelagt område ska bygglov ges för en åtgärd om åtgärden bl.a. uppfyller kraven i lagens 2 kap. och vissa krav i 8 kap.⁹⁷ För att bygglov ska beviljas får placering och utformning av byggnadsverk inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet.⁹⁸

Om lov- eller anmälningspliktiga åtgärder vidtas på en redan bebyggd tomt får byggnadsnämnden ställa vissa följdkrav (se närmare ovan under punkt 2.1.1.2 - *Krav på tomter och byggnader*) så länge det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.⁹⁹

Om problem uppstår efter det att byggnationen uppförts har nämnden såsom tillsynsmyndighet att se till att lagstiftningen följs och att felaktigheter och brister åtgärdas.¹⁰⁰

2.1.2 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

2.1.2.1 *Helhetsperspektiv och flexibilitet*

För att kunna göra välavvägda prioriteringar är det nödvändigt att ta hänsyn till ett uppströms-/nedströms perspektiv som sträcker sig över administrativa gränser. Ibland kan klimatanpassningsåtgärder till och med behöva implementeras i en kommun för att förhindra konsekvenser/skador i en annan.¹⁰¹ Nuvarande regelverk, som utgår från det kommunala planmonopolet, är enligt vår mening inte utformat för att möjliggöra för planmyndigheterna att ta nödvändig hänsyn till ett uppströms-/nedströms perspektiv. Därtill framstår statens ansvar för planeringen som otydligt.¹⁰²

I förstudien Nationell fysisk planering (Ds. 2023:28, "**Förstudien**") återges en omfattande kritik som av flera aktörer har framförts avseende den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning, avsaknad av nationell tydlighet och nationell målbild, bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan, statliga myndigheters agerande och samordning samt planeringssystemets bristande aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar.

Förstudien nämner att risken för översvämning utgör en återkommande upphävandegrund och att avsaknaden av verktyg för att på ett effektivt och ekonomiskt sätt hantera klimatanpassningsåtgärder kan leda till att problemen hamnar i en enskild detaljplan, vilket riskerar att bli olämpligt och kostsamt.¹⁰³

⁹⁵Jfr. Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag, s. 288.

⁹⁶ Se 9 kap. 30 § PBL.

⁹⁷ 9 kap. 31 § PBL.

⁹⁸ 2 kap. 9 § PBL.

⁹⁹ 8 kap. 11 § PBL.

¹⁰⁰ 11 kap. 3 § PBL och 8 kap. 2 § PBF.

¹⁰¹ Se exempelvis Expertrådets första rapport, s. 603.

¹⁰² Jfr. SOU 2017:42. Vem har ansvaret? s. 119.

¹⁰³ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 75. Se även exempelvis N2015/05389/PBB.

I Förstudien framhålls att det behövs en lagstiftning som bättre tar hänsyn till statens mark- och vattenanspråk samt bättre beaktar ett helhetsperspektiv i planeringen, särskilt vid avvägningssituationer.¹⁰⁴ Behovet av en översyn av reglerna utifrån ett helhetsperspektiv framförs även i flera andra skrifter, såsom Byggnadskontrollutredningens betänkande från hösten 2023.¹⁰⁵

I syfte att bidra till ökad effektivisering mellan olika planeringsaktiviteter och planeringsaktörer och att underlätta tillämpning och tolkning i svåra planeringsöverväganden läggs det i Förstudien fram ett förslag om ny samlad planlagstiftning med en tillkommande nationell planeringsnivå.¹⁰⁶

Förstudien lägger också stor vikt vid att den nationella fysiska planeringen ska vara agil, flexibel och robust,¹⁰⁷ vilket stämmer överens med ett i andra skrifter identifierat behov av större flexibilitet i planeringsarbetet och i markanvändningen.¹⁰⁸

I Förstudien föreslås vidare att klimatanpassningsåtgärder hanteras i en regional kontext istället för på den kommunala nivån.¹⁰⁹ Utredningen föreslår därför en "[l]agstiftad obligatorisk regional sektorsplanering för vattenförsörjning, energiförsörjning och klimatanpassning".¹¹⁰ Enligt utredningen förbättrar en regional sektorsplanering kring klimatanpassning möjligheterna till strategisk överblick och skapar samtidigt förutsättningar för långsiktiga överväganden kring hur, var och av vem klimatanpassningsåtgärder kan vidtas för att uppnå bäst effekt.¹¹¹ Sammanfattningsvis rekommenderas i Förstudien att det tillsätts en statlig offentlig utredning för en ny planlagstiftning.

Utifrån de frågor som identifieras i en del skrifter (såsom Expertrådets första rapport, Förstudien och Byggnadskontrollutredningens betänkande) samt utifrån vår erfarenhet av att arbeta med klimatanpassningsfrågor, anser vi att en sådan utredning framstår som en lämplig och angelägen åtgärd och bör bl.a. omfatta frågor såsom (i) behovet av ändringar i nuvarande lagstiftning (eventuellt genom att skapa olika planeringsnivåer för olika sektorer) för att främja ett ändamålsenligt klimatanpassningsarbete utifrån ett helhetsperspektiv och (ii) möjligheten och lämpligheten att genom lagändringar främja ett mer agilt, flexibelt och robust planeringsarbete samt en mer flexibel markanvändning. Andra frågor som enligt oss bör närmare utredas omnämns löpande i denna Rapport. Alla dessa frågor ryms inte inom direktivet för den pågående Klimatanpassningsutredningen 2025, varför vissa frågor kommer behöva utredas i en annan ordning.

2.1.2.2 Särskilt om havsplanering och infrastrukturplanering

Nuvarande reglering avseende havsplaneringen anses inte ge tillräcklig vägledning till myndigheter vid de intresseavvägningar som måste göras. Problem som har uppmärksammats är bl.a. att det saknas landskapsekologiska och ekosystembaserade utgångspunkter i den kommunala planeringen, att en

¹⁰⁴ Se exempelvis Ds. 2023:28. Nationell fysisk planering, s. 108.

¹⁰⁵ Se SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, s. 25 och 224. Se även Ds. 2023:28. Nationell fysisk planering, s. 9-10.

¹⁰⁶ Ds. 2023:28. Nationell fysisk planering, s. 75.

¹⁰⁷ Ds. 2023:28. Nationell fysisk planering, s. 105-106.

¹⁰⁸ Se exempelvis Expertrådets första rapport, s. 661.

¹⁰⁹ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 75.

¹¹⁰ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 160.

¹¹¹ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s.156.

god miljöstatus inte utgör något överordnat mål och att havsplanerna inte är bindande.¹¹²

Ingen koppling görs i PBL till de tre havsplanerna.¹¹³ Expertrådet har identifierat ett behov av att, vid fortsatt utveckling av planer för vattenförsörjning, inkludera all vattenanvändning, såväl som naturens/ekosystemens vattenbehov, med hänsyn tagen till ett förändrat klimat.¹¹⁴ Enligt Expertrådets första rapport bör de tre havsplanerna bli vägledande för detaljplaner på kommunal nivå.¹¹⁵ I ovannämnda Förstudien föreslås att nuvarande havsplanering integreras i den nya föreslagna planlagstiftningen så att all fysisk planering för både land- och vattenområden integreras i samma lagstiftning. Målet är att ge bättre förutsättningar för att i dialog hantera planeringsöverlappen i kustzonen mellan den delnationella havsplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen. Enligt Förstudien kan en samlad lagstiftning underlätta genom att föreskriva samsyn med avvägningar ur ett helhetsperspektiv.¹¹⁶

Kommunerna anser även att infrastrukturplaneringen är problematisk eftersom processerna upplevs som stelbenta och systemet som svårtillgängligt och trögt.¹¹⁷

I Förstudien föreslås att PBL ska uppdateras och att relevanta bestämmelser i MB samt nuvarande planering för infrastruktur och nuvarande havsplanering ska integreras i den nya planlagstiftningen.¹¹⁸ Förslaget synes vara i linje med Expertrådets förslag om att klimatanpassning för marina miljöer och fiske ska integreras i arbetet med översikts- och detaljplaner på kommunal nivå.¹¹⁹ Enligt vår mening skulle de föreslagna justeringarna kunna skapa en ökad tydlighet och på så sätt underlätta för de planläggande myndigheterna att integrera klimatanpassning i planeringen och även minimera risken för konflikt mellan bestämmelser i olika lagstiftningar.

Enligt vår bedömning skulle en samlad lagstiftning, exempelvis utifrån de förslag som läggs fram i Förstudien, sammantaget kunna bidra till en planering som, utifrån ett helhetsperspektiv, bättre tar hänsyn till de behov som föranleds av ett klimat i förändring.

2.1.2.3 Särskilt om översiktsplan

Såväl Expertrådet som SWECO har anmärkt att bestämmelsen enligt vilken kommunen i översiktsplanen ska redogöra för sin syn på klimatrelaterade risker för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion inte omfattar alla klimatrelaterade risker.¹²⁰ Av Boverkets studie av klimatrelaterade risker i översiktsplaner framgår följande. "Alla översiktsplaner behandlar inte på ett heltäckande sätt andra risker som förväntas följa av ett förändrat klimat (exempelvis torka och värmeböljor), eller vilka åtgärder som

¹¹² Se Nyström, A. m.fl., 2020. Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden. Naturvårdsverket, rapport 6930/2020 och Expertrådets första rapport, s. 301.

¹¹³ I sammanhanget kan noteras att havsplanering styrs av EU:s ramdirektiv för havsplanering, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

¹¹⁴ Expertrådets första rapport, s. 678.

¹¹⁵ Expertrådets första rapport, s. 13.

¹¹⁶ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 108.

¹¹⁷ Se exempelvis Ds 2023:28. Nationell fysisk planering, s. 55.

¹¹⁸ Ds 2023:28. Nationell fysisk planering, s. 109-110.

¹¹⁹ Se Expertrådets första rapport, s. 21.

¹²⁰ Expertrådets första rapport, s. 11 samt SWECO, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 14.

behöver vidtas för att riskerna ska minska.”¹²¹ Den omständighet att alla klimatrelaterade risker inte omfattas av bestämmelsen kan enligt oss medföra en ökad risk, dels för att risker som inte uttryckligen anges i lagtexten inte tas hänsyn till vid översiktsplaneringen, dels för att domstolarna inte anser att kommunens hantering av dessa risker i översiktsplan bör tillmätas samma vikt som kommunernas hantering av risker som enligt lagstiftare uttryckligen omfattas av bestämmelsen. Ett förslag skulle därför kunna vara att ersätta nuvarande bestämmelse i 3 kap 5 § p. 4 PBL (se under punkt 2.1.1.1 - *Översiktsplan* ovan) med följande skrivning:

”Kommunens syn på risken för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön och/eller människors hälsa, samt på hur sådan risk kan minska eller upphöra.”

Ovan förslag bygger på att begreppet ”väder- eller klimatrelaterade skador” (eller motsvarande begrepp som används i det justerade lagrummet) definieras i lagtexten. Definitionen bör omfatta översvämning, ras, skred och erosion som är väder- eller klimatrelaterade men även andra väder- eller klimatrelaterade risker såsom höga temperaturer och extremväder. Förslaget och den tillhörande definitionen bör dock föregås av en närmare utredning (förslagsvis av Klimatanpassningsutredningen 2025), för att säkerställa att de inte leder till några oönskade konsekvenser.

En annan brist som har påpekats är att översiktsplanen inte är bindande på samma sätt som exempelvis detaljplanen,¹²² vilket kan bidra till att den inte tillmäts samma vikt. Mot bakgrund av att domstolarna tar hänsyn till översiktsplanens innehåll vid sin prövning av beslut i enskilda ärenden, är det enligt oss inte tydligt att en bindande översiktsplan skulle utgöra ett mer effektivt verktyg för de planläggande myndigheternas arbete med klimatanpassning. Vi noterar att frågan om översiktsplanen bör göras bindande omfattades av Översiktsplaneutredningen (SOU 2018:46), som kom fram till att nyttan med att införa en bindande översiktsplan inte överväger det merarbete som genomförandet av en sådan reform medför.¹²³ Frågan skulle eventuellt kunna utredas närmare, förslagsvis av Klimatanpassningsutredningen 2025, i samband med en bredare översyn av plan- och byggregelverket utifrån ett klimatanpassningsperspektiv.

Det kan också vara lämpligt att säkerställa att de planläggande myndigheterna har tillgång till relevant information om hur översiktsplanen behöver utformas för att tillmätas vikt vid en eventuell domstolsprövning.

2.1.2.4 *Konflikt mellan klimatanpassning och kulturarv*

Som framgår ovan finns det begränsade möjligheter att vidta klimatanpassningsåtgärder som berör kulturarvet och det krävs särskilda skäl för att länsstyrelsen ska lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna. Frågan är om klimatanpassningsåtgärder skulle kunna utgöra ett särskilt skäl. Argumentation för att särskilda skäl att få tillstånd till att ändra ett byggnadsminne i strid mot skyddsbestämmelserna föreligger utifrån behovet av att vidta klimatanpassningsåtgärder synes svårligen få gehör hos domstolarna. Exempelvis i Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 1349-20 tog

¹²¹ Boverket, 2022. Bilaga 2 Studie av klimatrelaterade risker i översiktsplaner, s. 5.

¹²² Se SWECO, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 14.

¹²³ SOU 2018:46. En utvecklad översiktsplanering. Att underlätta efterföljande planering Del 1. Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.

kammarrätten inte ens ställning till den sökande kommunens argumentation om behovet av att vidta klimatanpassningsåtgärder. Kammarrätten menade att särskilda skäl i möjligaste mån behöver ha sin grund i objektiva bedömningar, såsom ett lagkrav eller en bedömning av sakkunnig.

Vi föreslår därför att Klimatanpassningsutredningen 2025 överväger att utreda om lämpliga åtgärder kan vara att införa krav på klimatanpassning av befintliga byggnadsverk, att utfärda riktlinjer och/eller att genomföra utbildningsinsatser för att bidra till ett ändamålsenligt genomförande av klimatanpassningsåtgärder i den bebyggda miljön (inklusive kulturmiljön).

2.1.2.5 *Konflikt med andra regler*

I *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* (SOU 2023:72) anges att ett behov av översyn av bestämmelserna i anläggningslagen (1973:1149) ("**Anläggningslagen**"), ledningsrättslagen (1973:1144) ("**Ledningsrättslagen**") och fastighetsbildningslagen (1970:988) har framförts under utredningens gång. Skälet anges vara att bestämmelserna i lagarna dels behöver samordnas bättre med bestämmelserna i PBL, dels behöver ses över för att inte utgöra hinder för en god klimatanpassning.¹²⁴ Frågan bör med fördel utredas i samband med ovan frågor.

2.2 **Särskilt om rättsverkan, ändring och upphävande av detaljplaner**

2.2.1.1 *Detaljplanens rättsverkan*

En detaljplan gäller tills den upphävs, ersätts eller ändras. I detaljplanerade områden har marken genom detaljplanen ansetts vara lämplig för det ändamål som planen anger, och bygglov ska ges om åtgärden överensstämmer med detaljplanen.¹²⁵ Reglerna kan leda till att nybyggnation måste tillåtas i riskområden. För att motverka detta finns vissa möjligheter att upphäva, ersätta eller ändra en detaljplan.

2.2.1.2 *Ändring och upphävande under genomförandetiden*

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. Det är upp till den planläggande myndigheten att avgöra om förutsättningarna för att genomföra en sådan ändring är uppfyllda. Ändringen måste dock uppfylla PBL:s krav på tydlighet och rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen.¹²⁶

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 upphävande behövs på grund av "nya förhållanden av stor allmän vikt" som inte har kunnat förutses vid planläggningen.¹²⁷

Kravet på *nya förhållanden* har ansetts omfatta såväl omständigheter som inträffat efter att planen i fråga har vunnit laga kraft som förhållanden som

¹²⁴ SOU 2023:72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, s. 770.

¹²⁵ 9 kap. 30 § PBL.

¹²⁶ Boverket, 2023. Ändring av detaljplan. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/andring-av-detaljplan/>. Hämtad 2024-03-04.

¹²⁷ 4 kap. 38-39 §§ PBL.

förelegat hela tiden, men vars existens först har framkommit efter att planen vunnit laga kraft.¹²⁸

Kravet på *stor allmän vikt* innebär att det inte är tillräckligt med att endast enskilda intressen talar för en ändring eller ett upphävande. Det kan därför vara svårt för kommunen att avgöra när tillräckligt många och stora enskilda intressen väger tungt nog för att anses bli ett allmänt intresse. Exempel på situationer när en detaljplan bör kunna ändras med stöd av bestämmelsen är enligt lagkommentaren om en detaljplan antas och vinner laga kraft, trots att den skulle kunna medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds.¹²⁹

Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har fastighetsägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada som fastighetsägaren lider på grund av ändringen eller upphävandet.¹³⁰

Det finns exempel på fall när detaljplaner har ändrats/ändras för att möjliggöra skyddsåtgärder.¹³¹

2.2.1.3 *Ändring och upphävande efter genomförandetidens utgång*

En plan kan ändras eller upphävas efter att genomförandetiden gått ut.¹³² Med upphävande menas att en detaljplan upphävs helt eller för enbart en del av planområdet, dock inte endast avseende en viss bestämmelse. En viss bestämmelse kan upphävas genom en ändring av detaljplanen.¹³³

En plan kan även upphävas genom att en ny plan antas för samma område. Om en detaljplan ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång, har fastighetsägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada som ändringen eller upphävandet medför för fastighetsägaren, om skadan avser en åtgärd som när genomförandetiden löpte ut omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort.¹³⁴

2.2.1.4 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Som framgår ovan saknar kommunerna lagstöd för att avslå en ansökan om bygglov på riskfylld mark i ett område som omfattas av en gällande detaljplan. Vidare är kommunernas möjligheter att ändra eller upphäva detaljplaner begränsade och i vissa fall förknippade med ett ekonomiskt ansvar.¹³⁵ Detta medför att en del gamla detaljplaner kan medföra nybyggnation i riskområden.¹³⁶

I klimatanpassningsutredningen (Vem har ansvaret? SOU 2017:42) föreslogs att det skulle införas ett undantag i PBL för detaljplaner där genomförandetiden har gått ut, i syfte att klimatanpassa boende och bebyggelse. Enligt förslaget skulle en ansökan om bygglov avslås om det fanns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller

¹²⁸ 14 kap. 9 § st. 1 PBL.

¹²⁹ Jesper Blomberg, Johan Svensson, Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 39 §.

¹³⁰ 14 kap. 9 § st. 1 PBL.

¹³¹ Exempelvis i Vellinge (<https://vellinge.se/siteassets/kartbilagor/H105T.pdf>). Det finns också en pågående ändring i Upplands Väsby (<https://www.upplandsvasby.se/bygga-bo-och-miljo/oversiktsplan-och-detaljplaner/detaljplaner-och-omradesbestammelser/detaljplaner-pagaende/andring-av-detaljplan-for-norra-ekebo>).

¹³² 4 kap. 40 § PBL.

¹³³ Jfr. Prop. 2013/14:126. En enklare planprocess s. 104.

¹³⁴ 14 kap. 9 § st. 2 PBL.

¹³⁵ Notera dock att länsstyrelserna under vissa förutsättningar har möjlighet att upphäva detaljplaner, se mer om detta ovan under 2.1.1 - *Överprövning och överklagande*.

¹³⁶ Se exempelvis Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den bebyggda miljön. RiR 2022:29.

erosion.¹³⁷ I Klimatanpassningsstrategin 2017/18 valde regeringen att inte gå vidare med förslaget.¹³⁸

Sedan dess har problemet fått förnyad uppmärksamhet. Riksrevisionen har konstaterat att gamla detaljplaner som kan medföra nybyggnation i riskområden är problematiska.¹³⁹ Expertrådet har efterfrågat en tydligare skyldighet enligt lagstiftningen att göra om olämpliga befintliga detaljplaner innan bygglov ges enligt dessa.¹⁴⁰ Regeringen har noterat ett behov av att närmare analysera vilka eventuella tillämpningssvårigheter som finns i regelverket för ändring av detaljplan.¹⁴¹

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att se över regelverket för bl.a. ändring av detaljplaner. Inom ramarna för uppdraget ska Boverket även lämna författningsförslag. Utredningen pågår i skrivande stund och ska redovisas senast den 30 september 2024 till Regeringskansliet.¹⁴²

2.2.2 Särskilt om naturbaserade lösningar

2.2.2.1 Inledning

Naturbaserade (blågröna) lösningar, såsom parker, gröna tak, träd och regnbäddar i stadsmiljö, anses i vissa fall, ensamma eller i kombination med traditionella (gråa) lösningar, kunna ge en del fördelar i form av multifunktionalitet, kostnadseffektivitet och främjande av synergier.¹⁴³ Exempelvis kan återställandet eller anläggandet av en våtmark erbjuda såväl skydd mot översvämning som attraktiva ytor för rekreation och friluftsliv, men även främja biologisk mångfald, förbättra luft- och vattenkvalitet och bidra till koldioxidlagring. Naturbaserade lösningar som utgår från de funktioner som ekosystemen kan bidra med kan benämnas ekosystemtjänster.¹⁴⁴

Enligt Strategi för Levande städer ska huvuddelen av kommunerna senast 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter.¹⁴⁵

Ekosystemtjänster nämns inte uttryckligen i plan- och bygglagstiftningen. Boverket har dock gjort bedömning att PBL kan anses ge stöd för att kommunen ska ta hänsyn till värdena av ekosystemtjänster vid intresseavvägningen,¹⁴⁶ inom ramen för hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB, i översiktsplanen,¹⁴⁷ i

¹³⁷ SOU 2017:42. Vem har ansvaret? s. 21.

¹³⁸ Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 22.

¹³⁹ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den bebyggda miljön. RiR 2022:29.

¹⁴⁰ Expertrådets första rapport, s. 89.

¹⁴¹ Regeringen. Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Regeringsbeslut. Uppdrag att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser. 2023-09-28. LI2023/03247.

¹⁴² Regeringen. Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Regeringsbeslut. Uppdrag att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser. 2023-09-28. LI2023/03247 samt Regeringen. Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Regeringsbeslut. Ändring av uppdraget att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser. 2024-03-27. LI2024/00774.

¹⁴³ Se exempelvis Naturvårdsverket, 2021. Naturbaserade lösningar. Ett verktyg för klimatanpassning och andra samhällsutmaningar, s. 12.

¹⁴⁴ Se Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster>. Hämtad 2023-11-17.

¹⁴⁵ Regeringens skrivelse 2017/18:230. Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling, s. 24.

¹⁴⁶ Se exempelvis Boverket, 2020. Ekosystemtjänster i den bebyggda miljön – vägledning & metod. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/>. Hämtad 2023-11-17.

¹⁴⁷ Se Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/verktyg_PBL/. Hämtad 2024-03-04.

den strategiska miljöbedömningen,¹⁴⁸ i detaljplanen¹⁴⁹, i planprogram för detaljplan,¹⁵⁰ samt i regionplan.¹⁵¹

2.2.2.2 *Krav på tomter och byggnader*

Vissa krav avseende byggnader och tomter som ställs i PBL (se närmare ovan) kan enligt Boverket ha betydelse för ekosystemtjänster.¹⁵²

För obebyggda tomter som ska bebyggas med en eller flera bostäder, lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, finns också ett krav på friyta. Friytan ska vara tillräckligt stor och lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna. På tomten eller i närheten av den ska det också i skälig utsträckning finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon. Om det inte finns tillräckligt med utrymme för att anordna både parkering och friyta, ska i första hand friyta anordnas.¹⁵³ Om tomten är bebyggd ska kraven på utrymme för parkering, lastning och lossning samt friyta tillämpas i skälig utsträckning.¹⁵⁴ En friyta har betydelse för människors hälsa och rekreation men kan också, beroende på dess utformning, bidra med flera ekosystemtjänster, såsom reglering av lokalklimatet.¹⁵⁵

Enligt Boverket kan även områden som är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB,¹⁵⁶ MB:s bestämmelser om områdesskydd (såsom biotopskydd, naturvårdsavtal, vattenskyddsområden, reservat och naturminne) och reglerna om strandskydd ha stor betydelse för att tillgodose ekosystemtjänster.¹⁵⁷

2.2.2.3 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Etappmålet, dvs. att huvuddelen av kommunerna senast 2025 ska ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter, är inte uppnått ännu och det anses vara osäkert om det kommer att nås till målåret, som är år 2025.¹⁵⁸

Hinder mot implementering av naturbaserade lösningar som framförs i de skrifter som vi har tagit del av är bl.a. avsaknaden av entydiga, etablerade definitioner,¹⁵⁹ bristande resurser samt kostnader (såväl de kostnader som uppstår i samband

¹⁴⁸ Se Boverket, 2020. Ekosystemtjänster i den bebyggda miljön – vägledning & metod. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/>. Hämtad 2023-11-17.

¹⁴⁹ Boverket, 2021. Ekosystemtjänster i detaljplaneläggning. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/metod_planering/dp/. Hämtad 2023-11-29.

¹⁵⁰ Boverket, 2021. Ekosystemtjänster i detaljplaneläggning. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/metod_planering/dp/. Hämtad 2023-11-29.

¹⁵¹ Se Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/verktyg_PBL/. Hämtad 2024-03-04.

¹⁵² Se Boverket, 2018. Krav på tomter som ska bebyggas och ekosystemtjänster. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/krav/>. Hämtad 2023-11-29.

¹⁵³ 8 kap. 9 § 2 st. PBL. Se även Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet.

¹⁵⁴ 8 kap. 10 § PBL.

¹⁵⁵ Boverket, 2018. Krav på tomter som ska bebyggas och ekosystemtjänster. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/krav/>. Hämtad 2023-11-29.

¹⁵⁶ Se Boverket, 2020. Ekosystemtjänster i den bebyggda miljön – vägledning & metod. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/>. Hämtad 2023-11-17.

¹⁵⁷ Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/verktyg_PBL/. Hämtad 2024-03-04.

¹⁵⁸ Sveriges miljömål. <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/integrering-av-stadsgronska-och-ekosystemtjanster-i-urbana-miljoer/>. Hämtad 2023-11-29.

¹⁵⁹ Se exempelvis examensarbete, Luleå tekniska universitet, Mårtensson, Cecilia, 2022. Naturbaserade lösningar som verktyg för klimatanpassning i fysisk planering - En komparativ studie av översiktsplaner, sammanfattning och Eklöf, Elias, 2023. Blå-grön röra. Naturbaserade lösningar i översiktsplanering, s. 5.

med innovation/implementation av naturbaserade lösningar som de kostnader som uppstår när mark används för annat än byggrätter). Det efterfrågas även en större tydlighet i fråga om riktlinjer och rekommendationer från nationella myndigheter, bl.a. avseende vilken nivå av detalj och tydlighet som krävs i varje steg av planeringen, inte minst i översiktsplanen.¹⁶⁰

Ett ytterligare hinder är de målkonflikter som kan uppstå när naturbaserade lösningar övervägs.¹⁶¹ T.ex. är naturbaserade lösningar ofta yt- och tidskrävande, vilket kan bidra till att städer sprids ut i konflikt med andra mål, såsom förtätning av städer och orter och tillgänglighet respektive en kortsiktig problemhantering. Restaurering eller skapande av våtmarker kan kräva att skyddsvärd jordbruksmark behöver tas i anspråk.¹⁶²

I övrigt gäller givetvis samma hinder för naturbaserade lösningar som för andra lösningar.

Mot ovan bakgrund anser vi att det kan finnas anledning att närmare utreda på vilket sätt en effektiv användning av naturbaserade lösningar (ensamma eller i kombination med så kallade gråa lösningar) i klimatanpassningssyfte kan uppnås i planeringen.

I utredningen bör, enligt vår mening, bl.a. ingå (i) att föreslå en definition av relevanta begrepp (såsom naturbaserade lösningar, ekosystemtjänster, m.m.) och ett sätt att fastställa en sådan definition, exempelvis genom att införa den i relevant lagstiftning (lämpligen PBL), (ii) att undersöka om önskad användning av naturbaserade lösningar bäst kan uppnås genom lagändring eller på annat sätt (såsom genom tydliga nationella riktlinjer och/eller informations- och/eller utbildningsinsatser angående de möjligheter som redan finns att ta hänsyn till sådana lösningar i planeringen), (iii) att närmare undersöka en lämplig fördelning av ansvaret för val, finansiering, genomförande och underhåll av naturbaserade lösningar, inklusive eventuella finansieringsmekanismer och (iv) att undersöka om ett kommunalt samordningsansvar (se närmare om ett sådant ansvar under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter*) skulle kunna underlätta genomförandet av effektiva naturbaserade lösningar.¹⁶³ Vi noterar att den sistnämnda punkten delvis sammanfaller med direktivet för Klimatanpassningsutredningen 2025 och anser därför att utredningen med fördel även skulle kunna närmare undersöka de ovannämnda punkterna.

2.2.3 Särskilt om robusta beslutsmetoder i detaljplanering

2.2.3.1 Rättsläget

Klimatförändringar, särskilt på längre sikt, är mycket osäkra. Stora osäkerheter kan hanteras med hjälp av robusta beslutsstödsmetoder. Metoderna bygger på tre principer: 1) att omfamna osäkerheter, 2) att börja med beslutssituationen och 3) att finna robusta lösningar. De robusta lösningarna kan vara antingen statiska eller flexibla. Statiska lösningar innebär att en åtgärd genomförs en gång för alla

¹⁶⁰ Se exempelvis examensarbete, Luleå tekniska universitet, Mårtensson, Cecilia, 2022. Naturbaserade lösningar som verktyg för klimatanpassning i fysisk planering - En komparativ studie av översiktsplaner, s. 72-75.

¹⁶¹ Se exempelvis Expertrådets första rapport, s. 603.

¹⁶² Se exempelvis examensarbete, Luleå tekniska universitet, Mårtensson, Cecilia, 2022. Naturbaserade lösningar som verktyg för klimatanpassning i fysisk planering - En komparativ studie av översiktsplaner, s. 72-75.

¹⁶³ Se Expertrådets första rapport, s. 22 och SKR, 2023. Rättsvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 3.

och ska fungera oavsett utfall, medan flexibla lösningar kan ändras över tid (exempelvis kan en skyddsvall byggas på i efterhand).¹⁶⁴

Utifrån de rättsliga förutsättningar som beskrivs under punkt 2.1.1 - *Rättsläget* ovan (bl.a. att de planerade åtgärderna måste leda till avsett resultat och vara så preciserade och effektbeskrivna att det står klart att de är genomförbara) har flexibla lösningar som tar hänsyn till olika klimatscenarier, generellt ansetts otillåtna i detaljplaneringen.¹⁶⁵

2.2.3.2 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Boverket har anfört att det kan finnas en möjlighet att skjuta på att färdigställa vissa skyddsåtgärder under vissa förutsättningar, nämligen att kommunen ska ha rådighet över den mark där eventuella framtida skydd ska byggas och att det inom kommunen måste finnas ett tydligt politiskt ställningstagande för att driva igenom framtida anpassningsåtgärder. Rättsläget får dock anses vara oklart, varför det anses vara svårt för kommunerna att tillämpa flexibla lösningar.¹⁶⁶ Det har därför framförts att det föreligger ett behov av att se över existerande lagar, särskilt rörande detaljplaner, för att möjliggöra flexibla lösningar.¹⁶⁷


Vi anser att det kan vara lämpligt för Klimatanpassningsutredningen 2025 att närmare undersöka de rättsliga förutsättningarna för att främja tillämpningen av flexibla robusta beslutsstödsmetoder i samband med detaljplanearbete.

¹⁶⁴ Se exempelvis MSB, 2021. Robusta beslutsstödsmetoder för klimatanpassning. Ett sätt att planera för den som inte behöver veta "var linjen går", s. 6.

¹⁶⁵ Se exempelvis MSB, 2021. Robusta beslutsstödsmetoder för klimatanpassning. Ett sätt att planera för den som inte behöver veta "var linjen går", s. 10.

¹⁶⁶ Se exempelvis MSB, 2021. Robusta beslutsstödsmetoder för klimatanpassning. Ett sätt att planera för den som inte behöver veta "var linjen går", s. 10.

¹⁶⁷ Se exempelvis Carstens, C. m.fl., 2019. Insights from testing a modified dynamic adaptive policy pathways approach for spatial planning at the municipal level. Sustainability 2019, s. 13 och SMHI, 2022. Klimatologi nr 71, 2023. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022, s. 38.



3. Särskilt om ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön

3.1 Inledning

Ett stort antal skrifter/utredningar pekar på brister och otydligheter i ansvars- och rollfördelningen avseende klimatanpassning av befintlig bebyggelse.¹⁶⁸ Ansvaret anses generellt vara fördelat mellan det allmänna (stat och region/kommun), byggherren och fastighetsägaren/nyttjanderättshavaren. Dessa aktörers ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön återges och problematiseras i all korthet nedan.

3.2 Det allmännas ansvar

3.2.1 Rättsläget

PBL:s krav gäller främst ny bebyggelse (de regler som aktualiseras återges närmare ovan) och uppställer inga krav på att kommunen ska skydda den befintliga byggelsen mot väder- eller klimatrelaterade risker.

Kommunen ska dock, med stöd av 4 kap. 2 § PBL (se ovan under punkt 2.1.1.3 - *Detaljplan*), pröva markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk med detaljplan om åtgärden gäller (bl.a.) en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt. Plankravet innebär inte något krav på att kommunen ska ta fram en detaljplan, men att planläggning är en förutsättning för att kommunen ska kunna bevilja en bygglov.¹⁶⁹

Vidare ska byggnadsnämnden enligt PBL uppmärksamt följa utvecklingen samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning.¹⁷⁰ Byggnadsnämnden har ett ansvar för att ingripa om byggnaders tekniska egenskaper inte upprätthålls eller om en fastighet inte hålls i ett värdat skick. Ingreppet kan bestå i bl.a. åtgärdsföreläggande, rivningsföreläggande eller förbud mot användning.¹⁷¹

Såvitt vi känner till saknas rättspraxis där någon genom föreläggande ålagts att vidta klimatanpassningsåtgärder. Den rättspraxis som vi har tagit del av handlar istället bl.a. om förelägganden avseende städning av skräp, bortforsling av fordon, under vilka omständigheter en fastighetsägare kan undgå ansvar för sin nyttjanderättshavare, möjligheten att förelägga en fastighetsägare att färdigställa en byggnads yttre i enlighet med beviljat bygglov och städning av överblivet byggnadsmaterial och avfall. Av rättspraxis framgår bl.a. att reglerna inte möjliggör att förelägga en fastighetsägare att bortforsla fordon som befinner sig på annan fastighetsägares tomt.¹⁷² Vi noterar dock att MÖD, i mål P 6291-20, har

¹⁶⁸ Se exempelvis SOU 2017:42. Vem har ansvaret?

¹⁶⁹ Boverket, 2023. Detaljplanekravet <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet>. Hämtad 2024-05-06.

¹⁷⁰ Se 12 kap. 2 § p. 2 PBL.

¹⁷¹ 11 kap. 19-39 §§ PBL.

¹⁷² Se exempelvis MÖD:s dom den 2019-09-10 i mål P 10811-18 (nyttjanderättshavares förvar av egendom på en fastighet föranledde byggnadsnämnden att förelägga fastighetsägaren att inom viss tid ha städat fastigheten. Fastighetsägaren ansökte om stämning och yrkade att tingsrätten skulle förplikta nyttjanderättshavaren att bortföra föremålen från fastigheten. Genom detta fick fastighetsägaren anses ha gjort vad som kunnat krävas för att efterkomma föreläggandet), MÖD:s dom den 2021-06-07 i mål P 2590-21 (föreläggandet om städning fick riktas mot fastighetsägaren och inte mot den nedskräpande hyresgästen förutsatt att tiden för fullgörande bestämdes så att fastighetsägaren skulle ha rättslig och faktisk möjlighet att efterkomma föreläggandet), MÖD:s dom den 2017-10-09 i mål P 1442-17 (ett föreläggande att forsla bort fordon i syfte att underhålla tomt som adresserats till fastighetsägaren av tomten, kan inte också avse fordon på annan fastighetsägares intilliggande

gett uttryck för att byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. PBL 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 (se närmar om detta under punkt 3.4.1 - *Rättsläget* nedan).

3.2.2 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

3.2.2.1 *Otillräckliga incitament och behov av helhetsgrepp*

Ett stort antal skrifter/utredningar pekar på brister och otydligheter i ansvars- och rollfördelningen för klimatanpassning av befintlig bebyggelse.¹⁷³ Flera utredningar som berör plan- och byggregelverket är pågående eller bereds hos Regeringskansliet.¹⁷⁴

Antalet utredningar har exempelvis noterats av Bygghälsoutredningen.¹⁷⁵ Bygghälsoutredningen har föreslagit förtydliganden i plan- och byggregelverket, inklusive förtydliganden avseende byggnadsnämndernas roll när det finns skäl för frågor om ingripanden.¹⁷⁶ Bygghälsoutredningen har även föreslagit att byggnadsverk ska kontrolleras om det behövs för att säkerställa att gällande krav på underhåll (dvs. de tekniska egenskapskrav som gäller bärförmåga, stadga eller beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning) uppfylls. Därutöver har Bygghälsoutredningen föreslagit att Boverket ska ges rätt att meddela föreskrifter om kontroll om det uppmärksammas systematiska brister i byggnadsverk som kan medföra risk för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön.¹⁷⁷

Bygghälsoutredningen påpekar dock att det finns ett behov av att se över regelverket i sin helhet för att undanröja brister och otydligheter.¹⁷⁸ Vi ser, liksom Bygghälsoutredningen, ett behov av att se över reglerna utifrån ett helhetsperspektiv, inte minst i syfte att främja klimatanpassning av befintliga byggnader. Det är vår förhoppning att Klimatanpassningsutredningen 2025 kan genomföra en sådan översyn, helt eller delvis.

3.2.2.2 *Rådighetsfrågor*

Även om kommunen på frivillig basis skulle önska vidta klimatanpassningsåtgärder, är ett problem som ofta nämns att kommunen som huvudregel saknar rådighet att göra det på mark som kommunen inte äger.¹⁷⁹

Det kan noteras att vissa lagbestämmelser syftar till att ge det allmänna rådighet att vidta vissa åtgärder på mark som ägs av annan. Exempelvis stadgar 11 kap. 8 § p. 1 PBL att byggnadsnämnden, länsstyrelsen och deras uppdragstagare har rätt att, för att fullgöra sina uppgifter enligt PBL, få tillträde till fastigheter och

tomt) och RÅ 1987 not. 558 (ett föreläggande att senast till angiven tidpunkt i) färdigställa byggnadens yttre och därvid följa de villkor som följde av byggnadslovet och ii) avlägsna överblivet byggnadsmaterial och avfall som uppkommit vid byggnadsarbetena, ansågs lagligen grundat och befogat).

¹⁷³ Se exempelvis SOU 2017:42. Vem har ansvaret?

¹⁷⁴ Se exempelvis SOU 2019:68. Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat och SOU 2021:47. Ett nytt regelverk för bygglov.

¹⁷⁵ Se SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig bygghälskontroll, s. 77-79.

¹⁷⁶ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig bygghälskontroll, s. 18-23.

¹⁷⁷ Se SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig bygghälskontroll s. 24.

¹⁷⁸ Se SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig bygghälskontroll, s. 25 och 224.

¹⁷⁹ Se exempelvis SWECO, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 9-10, Expertrådets första rapport, s. 446 och SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 4.

byggnadsverk samt att där vidta de åtgärder som behövs för att utföra arbetet. Enligt lagkommentarerna åsyftar bestämmelsen tillträde för att t.ex. göra undersökningar, mätningar eller kartläggning med anledning av en förestående planläggning, för att utföra kontroll och besiktning av pågående byggnads- eller rivningsarbeten enligt 10 kap. PBL eller för att förbereda provning av en fråga om påföljd eller ingripande enligt 11 kap. PBL. I lagkommentaren påpekas att tillträdesrätten ofta måste kombineras med en rätt att vidta vissa åtgärder (såsom att sätta ut signaler, pålar och dylikt) för att få någon praktisk betydelse.¹⁸⁰

28 kap. 1 § MB föreskriver att en myndighet och dennes uppdragstagare har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra uppgifter enligt MB och andra i bestämmelsen angivna regler.

Enligt 28 kap. 2 § MB får länsstyrelsen besluta att tillträde ska lämnas under viss tid om någon är skyldig att utföra undersökningar, kompensationsåtgärder eller andra åtgärder på annans fastighet, byggnad eller annan anläggning. Med stöd av bestämmelsen kan kompensationsåtgärder på annans fastighet utföras även utan fastighetsägarens medgivande, mot ersättning för skada och intrång. Krävs så långtgående ingrepp att pågående markanvändning avsevärt försvåras bör enligt motiven området göras till naturreservat, vilket kan ge rätt till ersättning.

Om någon som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd åläggs att vidta sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder på annans mark, byggnad eller annan anläggning, som behövs för att förebygga eller minska skada av verksamheten, får länsstyrelsen med stöd av 28 kap. 4 § MB besluta att tillträde får ske under viss tid till en fastighet eller anläggning som ägs eller innehas av någon annan för att där utföra sådana åtgärder.

Vidare kan mark- och miljödomstolen, med stöd av 28 kap. 10 § MB, ge någon rätt att utföra anläggningar eller åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk på mark eller annat utrymme för detta, när det är fråga om i bestämmelsen angiven vattenverksamhet, vattenreglering eller markavvattning.

I Anläggningslagen skapas förutsättningar att bilda gemensamhetsanläggning, förutsatt att en sådan tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för berörda fastigheter. Lagen ger även möjlighet till tvångsanslutning av fastighet, för vilken deltagande i gemensamhetsanläggningen är av väsentlig betydelse. Utrymme för anläggningen kan eventuellt tvångsvis tas i anspråk på annan fastighet, där tvångsrätten sedan gäller med bästa rätt. Anläggningen blir samfällig egendom för deltagande fastigheter och följer dem på samma sätt som ett servitut följer härskande fastighet. Kostnaderna för anläggningen fördelas efter skälighet med hänsyn till varje fastighets nytta.¹⁸¹

För att råda bot på rådighetsfrågorna föreslår flera kommuner, SKR och Expertrådet att kommunen ska få ett ansvar för att samordna klimatanpassningsåtgärder i den befintliga miljön. En sådan reglering skulle som huvudregel låta ansvaret för genomförande och finansiering av åtgärderna fortsatt vila på fastighetsägaren, medan kommunen skulle ansvara för att

¹⁸⁰ Se Adolfsson, m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar (2023-12-29, version 12, JUNO) kommentar till 11 kap. 8 § samt Blomberg & Svensson, Plan- och bygglagen (2010:900), 11 kap. 8 §. Lexino 2024-01-15 (JUNO).

¹⁸¹ Se Bengtsson, Speciell fastighetsrätt Miljöbalken (2022, version 13, JUNO), s. 127-128.

samordna arbetet för att skapa möjlighet för fastighetsägaren att vidta lämpliga åtgärder.¹⁸²

Enligt SKR:s förslag skulle en sådan reglering kunna ske genom nedan tillägg i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ("**Befogenhetslagen**"). Enligt SKR skulle tillägget även kunna bidra till att undanröja otydligheter avseende kommunernas eller regionernas möjligheter att finansiera klimatanpassningsåtgärder (se närmare om detta under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter*).

1 § En kommun eller en region får vidta eller lämna bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor om åtgärden är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar.

2 § En kommun eller en region får planera och samordna arbete avseende sådana åtgärder som avses i 1 §.

3 § En kommun eller en region får träffa avtal med fastighetsägare eller andra som har nytta av åtgärder enligt 1 § om medfinansieringsersättning.¹⁸³

Vi anser, likt SKR, att det finns ett behov av samverkanslösningar, som delvis skulle kunna uppfyllas genom ovan förslag.

Vi noterar dock att förslaget använder formuleringen "förebyggande åtgärder mot naturolyckor". Begreppet "naturolyckor" är i förordning (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor definierat som olyckor som "beror på naturhändelser i form av översvämning, ras, skred eller erosion". Enligt vår mening bör det övervägas om det är lämpligare att använda begreppet "klimatanpassningsåtgärder" eller liknande, istället för "förebyggande åtgärder mot naturolyckor" som enligt vår mening framstår som snävare. Ett alternativ skulle kunna vara att se över och uppdatera definitionen av begreppet "naturolyckor". Begreppet synes användas på olika sätt av olika aktörer i olika sammanhang,¹⁸⁴ vilket kan antas försvåra bedömningen av om en åtgärd kan anses omfattas av definitionen eller inte.

Det bör också närmare utredas om det är lämpligt att förslaget ska infogas i Befogenhetslagen, dvs. i form av möjligheter för kommuner och regioner, eller i annan lagstiftning (såsom en ny lag om klimatanpassning) i form av skarpare krav (där "får" ersätts med "bör" eller "ska"), för att förtydliga att ovan åtgärder är angelägna och måste prioriteras. Dessa alternativ och eventuellt andra alternativ skulle behöva närmare undersökas, exempelvis inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025.

¹⁸² Se exempelvis SWECO, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 9-10, Expertrådets första rapport, s. 446 och SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 4.

¹⁸³ SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 4.

¹⁸⁴ Se exempelvis hur MSB använder begreppet på sin hemsida: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/>. Besökt 2024-07-18.

3.3 Byggherrens ansvar

3.3.1 Rättsläget

Byggherre är enligt PBL den som för egen räkning utför, eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.¹⁸⁵

Byggherren svarar bl.a. för att tillse att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL.¹⁸⁶

De krav som avses omfattar bl.a. 3 kap. 7 § plan- och byggförordningen (2011:338) ("PBF"), som stadgar följande:

"Ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att den påverkan som byggnadsverket sannolikt utsätts för när det byggs eller används inte leder till

- (i) att byggnadsverket helt eller delvis rasar;
- (ii) oacceptabla större deformationer;
- (iii) skada på andra delar av byggnadsverket, dess installationer eller fasta utrustning till följd av större deformationer i den bärande konstruktionen; eller
- (iv) skada som inte står i proportion till den händelse som orsakat skadan."

Boverket får, med stöd av 10 kap. 3 § PBF, meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av PBL:s bestämmelser avseende vissa egenskapskrav och säkerhetskrav. Boverket har meddelat sådana krav i Boverkets konstruktionsregler ("EKS") där det ställs krav på att dimensionera för snölast, vindlast och temperaturlaster.¹⁸⁷

3.3.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

Av Expertrådets första rapport framgår att många kommuner upplever att byggherrar inte gör nödvändiga investeringar i klimatanpassningsåtgärder. Enligt Expertrådet behövs starkare incitament för byggaktörerna att klimatanpassa fastigheter vid nybyggnation.¹⁸⁸

Av Byggherrens utredningens betänkande *Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll* (SOU 2023:70) ("**Byggherrens utredningen**") framgår bl.a. att inträffande olyckor och bränder beror på brister rörande de tekniska egenskapskraven. Utredningens analys visar också att bristerna i huvudsak uppstår under byggprocessen, vilket bl.a. kan härledas till regelverkets komplexitet och en otydlig inbördes ansvarsfördelning mellan de många inblandade parterna.¹⁸⁹ Utredningen påpekar att reglerna är svåra att sätta sig in i, vilket försvårar för tillämpningen och ökar risken för fel.¹⁹⁰

¹⁸⁵ 1 kap. 4 § PBL.

¹⁸⁶ 10 kap. 5 § PBL.

¹⁸⁷ Grundförfattning: BFS 2011:10 - EKS 8, ändringsförfattning: BFS 2022:4 - EKS 12.

¹⁸⁸ Expertrådets första rapport, s. 468.

¹⁸⁹ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, s. 204.

¹⁹⁰ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, s. 205-206.

Byggherrens utredning menar att de brister som uppstår under byggprocessen beror på nu rådande otydligheter i ansvars- och rollfördelning i plan- och byggregelverket.¹⁹¹

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en rad förändringar och förtydliganden inom befintligt system. Bl.a. föreslår Byggherrens utredning att det uttryckligen ska anges att byggherren ansvarar för att varje projekterings-, bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller för åtgärden. Byggherrens utredning noterar att det synes ha varit lagstiftarens avsikt när byggherrens ansvar infördes men att genom att det nu delvis används olika termer i regelverket kan ansvaret uppfattas som otydligt.¹⁹² Byggherrens utredning lämnar också förslag om vilka underlag som ska finnas för slutbesked och vad byggnadsnämnden ska gå igenom på ett slutsamråd. Därtill föreslår utredningen att den nuvarande regeln om att byggnadsnämnden ska godta ett utlåtande från en sakkunnig bör förtydligas genom att det uttryckligen framgår att utlåtandet får godtas om det inte finns anledning att ifrågasätta utlåtandets innehåll. Nämnden föreslås även ges möjlighet att begära att ett utlåtande kompletteras om det inte innehåller de uppgifter som enligt utredningen bör finnas i ett utlåtande för att det ska vara godtagbart för att säkerställa att det inte uppstår risk för allvarliga personskador.¹⁹³

Vi anser att Byggherrens utrednings förslag skulle kunna bidra till att undanröja en del otydligheter som synes föreligga avseende ansvars- och rollfördelningen i byggprocessen. Lagstiftningen skulle dock behöva ses över utifrån ett helhetsperspektiv, förslagsvis inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025 vad avser just klimatanpassningsfrågan. Ett alternativ som också skulle kunna närmare utredas är om det vore lämpligt att ställa mer preciserade krav avseende klimatanpassning och/eller att ge mer information avseende klimatrelaterade risker i detaljplaner och bygglov.

3.4 Fastighetsägarens ansvar

3.4.1 Rättsläget

Ansvaret för skydd av befintlig egendom – exempelvis genom klimatanpassningsåtgärder – åligger i första hand egendomens ägare.¹⁹⁴ Ansvaret följer av äganderätten och gäller alla fastighetsägare, såväl enskilda personer som företag och lokala och nationella myndigheter.¹⁹⁵

Fastighetsägaren har som huvudregel ingen skyldighet att klimatanpassa sin egendom, men har ett ansvar att hålla sin fastighet i ett vårdat skick samt sköta och underhålla denna. Det kan utifrån detta finnas vissa möjligheter att ålägga åtgärdskrav på fastighetsägare som inte klimatanpassar sin egendom. Exempelvis måste byggnadsverk uppfylla vissa minimikrav ur bl.a. klimat-, hygien- och hälsosynpunkt,¹⁹⁶ och de ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaperna bevaras såsom kraven var när byggnadsverken uppfördes.¹⁹⁷ Även tomter ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall och betydande olägenheter för omgivningen och

¹⁹¹ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggherrens utredning, s. 18.

¹⁹² SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggherrens utredning, s. 19.

¹⁹³ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggherrens utredning, s. 18-23.

¹⁹⁴ Se exempelvis SOU 2017:42 Vem har ansvaret? s. 17-18, Klimatanpassningsstrategin 2017/18 s. 21 samt Klimatanpassningsstrategin 2023/24 s. 24.

¹⁹⁵ SOU 2017:42 Vem har ansvaret? s. 326.

¹⁹⁶ 8 kap. 4-5 §§ PBL.

¹⁹⁷ 8 kap. 14 § PBL.

för trafiken inte uppkommer.¹⁹⁸ I detta sammanhang kan återigen nämnas att kommunen har ett ansvar att ingripa, exempelvis genom åtgärdsföreläggande, om byggnaders tekniska egenskaper inte upprätthålls eller om en fastighet inte hålls i ett vårdat skick.¹⁹⁹ Frågan om reglerna i PBL skulle kunna ligga till grund för ett föreläggande att vidta klimatanpassningsåtgärder synes inte ha prövats i domstol.²⁰⁰ Vi noterar dock att MÖD, i mål P 6291-20, har gett uttryck för att byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. PBL 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.

Därutöver är fastighetsägaren enligt hänsynsregeln i jordabalken (1970:994) ("**Jordabalken**") skyldig att se till att användningen av den egna fastigheten inte orsakar olägenheter i omgivningen.²⁰¹ Hänsynsregeln i Jordabalken kan läggas till grund för en talan om vitesföreläggande mot fastighetsägare eller andra som driver en störande verksamhet att begränsa störningarna, eller eventuellt om förbud vid vite att fortsätta verksamheten. Bestämmelsen anses ålägga fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren en särskild aktsamhetsplikt i förhållande till omgivningen, framför allt vid underlåtenhet att vidta åtgärder som innebär vissa risker för omgivningen.²⁰² Frågan om hänsynsregeln i Jordabalken skulle kunna ligga till grund för ett föreläggande att vidta klimatanpassningsåtgärder synes inte ha prövats i domstol.²⁰³

3.4.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

3.4.2.1 Roll- och ansvarsfördelning

Som framgår ovan saknas uttryckliga regleringar av ansvaret för klimatanpassning av den bebyggda miljön, vilket skapar en risk för att nödvändiga klimatanpassningsåtgärder inte vidtas. Inom ramen för en eventuell kommande översyn av hela plan- och bygglagstiftningen anser vi att det finns anledning att, på ett generellt plan, förtydliga ansvaret för samordning, finansiering och vidtagande av klimatanpassningsåtgärder som kräver samordning, se exempelvis SKR:s förslag i detta avseende under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter*.

I flera skrifter anges att rådande ansvarsfördelning i vissa avseenden är orimlig. Bl.a. lyfts fram att fastighetsägaren bär ett stort ansvar men i vissa fall saknar möjlighet att agera effektivt, särskilt när det är fråga om klimatanpassningsåtgärder som kräver samordning över flera fastigheter (såsom översvämningsskydd och erosionsskydd).²⁰⁴ Mot denna bakgrund anser vi att fastighetsägarens ansvar för klimatanpassningsåtgärder bör förtydligas. Det kan exempelvis vara lämpligt att, i enlighet med bl.a. SKR:s förslag,²⁰⁵ införa en skyldighet för fastighetsägare att klimatanpassa sin egendom. Det kan också

¹⁹⁸ 8 kap. 15 § PBL.

¹⁹⁹ 11 kap. 19-39 §§ PBL.

²⁰⁰ Sökningar i JUNO:s databas med följande sökord "hänsyns*" + "skadestånd" + "klimatanpassning" respektive "föreläggande" "jordabalken" "klimatanpassning*" genomfördes den 2023-11-15 och gav inget relevant resultat.

²⁰¹ 3 kap. 1 § Jordabalken.

²⁰² Se Bertil Bengtsson, Jordabalk (1970:994) 3 kap. 1 §, Lexino 2024-01-08 (JUNO) och NJA 1983 s. 546.

²⁰³ Sökningar i JUNO:s databas med följande sökord "hänsyns*" + "skadestånd" + "klimatanpassning" respektive "föreläggande" "jordabalken" "klimatanpassning*" genomfördes den 2023-11-15 och gav inget relevant resultat. Ytterligare sökningar på föreläggande* + dagvattenhantering* + hänsynsregel* + hänsynsregeln* (i olika kombinationer) har inte heller gett något relevant resultat.

²⁰⁴ Se exempelvis SOU 2017:42. Vem har ansvaret? s. 19, COWI, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 11 och Expertrådets första rapport, s. 448.

²⁰⁵ Se SKR, 2017. Klimatet – Så klart! Programberedningen för klimat, s. 4.

finnas anledning att förtydliga om och i vilken mån reglerna i PBL respektive hänsynsregeln i Jordabalken möjliggör att förelägga fastighetsägaren att vidta lämpliga klimatanpassningsåtgärder.

Eftersom fastighetsägaren bär det ansvar som inte kan utkrävas annan, anser vi även att en generell översyn av reglerna, och ett förtydligande av varje parts ansvar för genomförande av klimatanpassningsåtgärder, skulle kunna bidra till att närmare definiera och avgränsa fastighetsägarens ansvar för klimatanpassning av sin egendom. Det är enligt oss viktigt att parternas respektive ansvar ska vara kopplat till partens faktiska (bl.a. medel/bidrag) och rättsliga möjligheter (rådighet) att vidta lämpliga och effektiva åtgärder.

3.4.2.2 *Information och kunskap*

Ett annat problem som brukar tas upp i sammanhanget är fastighetsägarens bristande kunskap om sitt ansvar för att klimatanpassa sin fastighet.²⁰⁶ Även bristande kunskap om risker och vilka lämpliga åtgärder som kan behöva vidtas kan anses utgöra ett problem, eftersom dessa frågor ofta kräver expertkunskap som de flesta fastighetsägare inte besitter. En standardiserad modell för att förmedla information om klimatrisker på fastighetsnivå har föreslagits i flera skrifter.²⁰⁷

I en förstudie föreslår RISE bl.a. att det ska inledas en process inom Regeringskansliet för att ge en myndighet, förslagsvis Boverket, i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett system med en klimaresiliensdeklaration på fastighetsnivå. RISE rekommenderar också ett medborgarnära stöd till klimatanpassningsåtgärder.²⁰⁸

För sin del föreslår Expertrådet införandet av en klimatanpassningscertifiering av fastigheter och byggnader inom områden som riskerar att översvämmas eller utsättas för ras och skred, samt en modell med en "klimaresiliensdeklaration" motsvarande den "energideklaration" som beskrivs i lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader.²⁰⁹

Vår bedömning är att ovan förslag (och motsvarande, alternativa, förslag som syftar till att förmedla information om risker och klimatanpassningsåtgärder) närmare bör utredas, förslagsvis inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025.

²⁰⁶ Se SOU 2017:42. Vem har ansvaret? s. 170. Se dock i detta sammanhang 2 kap. 2 § MB, vari stadgas att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldig att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

²⁰⁷ Se exempelvis Lantmäteriet, 2023. Fastighetsägares behov av information om klimatanpassning – en förstudie, s. 46-49.

²⁰⁸ RISE, 2023. Rapport 2023:5. Klimaresiliensdeklarationer - en standardiserad bedömning av klimatrisker i fast egendom, s. 51.

²⁰⁹ Expertrådets första rapport, s. 468.

A close-up photograph of water splashing over a large, textured rock. The water is captured in mid-air, creating a dynamic and energetic scene. The background is a soft, out-of-focus blue, suggesting a natural setting like a waterfall or a stream. The overall color palette is monochromatic, dominated by various shades of blue and white.

4. Vattenförsörjning och avloppshantering

4.1 Rättsläget

4.1.1 Inledning

Av *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* (SOU 2023:72) framgår att klimatförändringarna utgör en av vår tids största utmaningar, och att flera utmaningar har identifierats i relation till vattentillgång och vattenförsörjning, samt i relation till hantering av skyfall och dagvatten vid planläggning och byggande.²¹⁰

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ("**Vattentjänstlagen**") syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp (VA) ordnas ur ett långsiktigt perspektiv med hänsyn till både miljö och människors hälsa.²¹¹ Enligt Vattentjänstlagen ska kommunen, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, besluta om verksamhetsområde för vattentjänster och se till att behovet snarast tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän VA-anläggning.²¹² Ansvaret enligt Vattentjänstlagen omfattar omhändertagande av dagvatten inom samlad bebyggelse.²¹³

Sedan 1 januari 2023 ställs det i Vattentjänstlagen krav på att det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun. Vattentjänstplanen ska dels innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses, dels innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna VA-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Planen är inte bindande och ska aktualiseras vart fjärde år.²¹⁴

4.1.2 Kommunens och byggnadsnämndens ansvar

Enligt Vattentjänstlagen får en allmän VA-anläggning inte ordnas i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas, eller så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning.²¹⁵

Vid detaljplaneläggning måste marken som tas i anspråk för bebyggelse vara lämplig för ändamålet. Kommunen måste därför visa hur dagvattenhanteringen kommer att lösas, exempelvis i planbeskrivningens genomförandedel eller genom särskilda planbestämmelser. Hur dessa lösningar utformas blir beroende av bland annat de krav som anges i Vattentjänstlagen, samt de möjligheter som finns i fjärde kapitlet PBL att i detaljplanen exempelvis reglera markanvändningen, bebyggelsens omfattning och placering och markens höjdläge och anordnande. Särskilda skyddsåtgärder kan regleras som villkor för bygglov eller startbesked eller som restriktioner avseende möjligheten att anlägga källare och angivande av en lägsta golvnivå. Som framgår nedan skiljer sig ansvarsförhållandena åt beroende på om ett detaljplaneområde omfattas av

²¹⁰ SOU 2023:72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, s. 376.

²¹¹ 1 § Vattentjänstlagen.

²¹² 6 § Vattentjänstlagen.

²¹³ 6 § Vattentjänstlagen.

²¹⁴ Se 6a och 6b §§ Vattentjänstlagen.

²¹⁵ 11 § Vattentjänstlagen.

ett verksamhetsområde för dagvatten eller inte, vilket kan behöva reflekteras i detaljplanen och planbestämmelserna.²¹⁶

Vidare ska byggnadsnämnden ta hänsyn till dagvattenhanteringen vid sina prövningar (se närmare om dessa ovan under punkt 2.1.1.4 - *Något om byggnadsnämndens roll*. I mål P 6291-20, som rörde frågan om dagvattenhantering i ett bygglovsärende, gjorde MÖD nedan förtydliganden om byggnadsnämndens roll i sammanhanget:

”Av handlingarna i målet framgår att bebyggandet av fastigheten i enlighet med ansökan om bygglov medför ökade dagvattenflöden. Dessa flöden behöver fördröjas och tas om hand inom den egna fastigheten för att undvika risk för översvämning på de angränsande fastigheterna. Det har vidare framkommit att det i området finns befintliga dagvattenproblem. Det är dock endast de tillkommande flödena som förorsakas av den ändrade markanvändningen som omfattas av bedömningen av om det är möjligt att ordna dagvattenhanteringen på fastigheten, utan att det uppstår betydande olägenheter för omgivningen. Existerande olägenheter av dagvatten orsakade av områdets topografi och de omkringliggande fastigheternas belägenhet, som föreligger oavsett om fastigheten bebyggs eller inte, behöver inte lösas för att bygglov ska kunna beviljas. Av den utredning som presenterats framgår att dagvattnet kan omhändertas och fördröjas inom den egna fastigheten med fördröjningsmagasin och att anslutning ska ske till det kommunala dagvattensystemet. Det har inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta utredningen eller de slutsatser som dras däri. Genom utredningen är det visat att de ökade flöden av dagvatten som uppstår med anledning av byggnationen kan lösas utan betydande olägenheter för kringliggande fastigheter. Frågor som rör tekniska egenskapskrav och hur åtgärderna slutligen ska utformas hanteras i samband med det tekniska samrådet och startbeskedet. Om problem med ökade mängder dagvatten från fastigheten uppstår efter det att byggnationen uppförts har nämnden såsom tillsynsmyndighet att pröva om betydande olägenhet föreligger och besluta om eventuella åtgärder enligt 11 kap. PBL. Det har utifrån vad klaganden anfört inte heller i övrigt framkommit att det föreligger något hinder mot att bevilja ansökt bygglov. Mark- och miljödomstolens dom ska därmed stå fast och överklagandet avslås.”²¹⁷

4.1.3 VA-huvudmannens ansvar

Det är huvudsakligen VA-huvudmannen (en kommun eller ett kommunalt bolag) som har ansvar för den allmänna vattenförsörjningen. VA-huvudmannens skyldigheter enligt Vattentjänstlagen framgår av 13 § Vattentjänstlagen. Enligt punkten tre ska huvudmannen ordna de anordningar som i övrigt behövs för att VA-anläggningen ska kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Branschorganisationen Svenskt Vattens anvisningar om dimensionering brukar läggas till grund för bedömningen av om en VA-anläggning uppfyller skäliga anspråk på säkerhet.²¹⁸ En VA-anläggning ska enligt praxis vara dimensionerad och uppfylla funktionskraven vid ett tioårsregn.²¹⁹ Enligt Naturvårdsverkets

²¹⁶ Mer information finns här: Boverket (2023). Dagvatten vid detaljplaneläggning. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/dagvatten-vid-detaljplanelaggnig/>. Hämtad 2024-07-25.

²¹⁷ MÖD:s dom den 26 mars 2021 i mål P 6291-20.

²¹⁸ Jfr. MÖD:s dom den 2009-10-07 i mål M 595-08 och NJA 1984 s. 721.

²¹⁹ Se exempelvis NJA 1991 s. 580.

allmänna råd 93:6 gäller i stort sett ett obligatoriskt krav på att ny exploatering för bostadsbyggande ska förses med duplikatsystem, dvs. system i vilka spillvatten och dagvatten avleds i separata ledningar.

Uppfyller inte VA-anläggningen de krav som ställs kan VA-huvudmannen vara ersättningsskyldig för översvämningsskador som beror på anläggningen.²²⁰ VA-huvudmannens skadeståndsansvar behandlas närmare under punkt 7.1.8.4 - *Skadestånd enligt Vattentjänstlagen* nedan.

4.1.4 Fastighetsägarens ansvar

Fastighetsägarens ansvar enligt Vattentjänstlagen består främst i att erlægga avgift till kommunen eller VA-huvudmannen (se exempelvis 35-37 §§ Vattentjänstlagen).

Fastighetsägaren kan dock bli ersättningsskyldig för skada som den orsakar VA-huvudmannen genom att överskrida sin rätt eller åsidosätta en skyldighet enligt Vattentjänstlagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.²²¹ Fastighetsägarens skadeståndsansvar behandlas närmare under punkt 7.1.8.4 - *Skadestånd enligt Vattentjänstlagen* nedan.

När Vattentjänstlagen inte är tillämplig är det fastighetsägaren som svarar för dagvattenhanteringen. Kommunen kan fortfarande reglera hanteringen med hjälp av planbestämmelser, med kan behöva särskilt reglera vilka anläggningar som ska vara gemensamma för att säkerställa ett genomförande.²²² Sådan reglering måste vara förenlig med Anläggningslagen vad avser inrättande av en gemensamhetsanläggning, respektive med Ledningsrättslagen avseende ledningsrätt.²²³

4.1.5 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

VA-systemen anses vara ett problemområde vad gäller klimatanpassning. Systemen är inte klimatanpassade för att klara av intensiva regn, vilket innebär en risk för skador på bebyggelse och infrastruktur. Ett 10-årsregn i dag är oftast mer än för 40 år sedan. VA-systemen behöver därför underhållas och dimensioneras upp i takt med att klimatet förändras och bebyggelsen förtätas. I flera skrifter framförs att det kan finnas ett behov för kommuner av att kunna ställa krav på att fastighetsägare ska omhänderta eller fördröja dagvatten innan dagvattnet når de allmänna dagvattensystemen,²²⁴ samt att frågan om fastighetsägares ansvar behöver utredas närmare.²²⁵

I *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* (SOU 2023:72) föreslås att det i Vattentjänstlagen förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst skild från avloppshantering. Dessutom föreslås att kommunen ska ha befogenhet att, om det behövs för att förbättra funktionen eller öka säkerheten hos en allmän VA-anläggning, kunna kräva att fastighetsägare inom området genomför eller underhåller specifika åtgärder för dagvattenhantering enligt gällande skyddsbestämmelser eller

²²⁰ 45 § Vattentjänstlagen.

²²¹ 47 § Vattentjänstlagen.

²²² Se Boverket (2023). *Dagvatten vid detaljplaneläggning*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/dagvatten-vid-detaljplanelaggnig/>. Hämtad 2024-07-25, samt 4 kap. 18 § PBL.

²²³ Se 4 kap. 18 § PBL.

²²⁴ Se exempelvis Expertrådets första rapport, s. 468, SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet, s. 19 och SOU 2017:42. Vem har ansvaret? s. 26.

²²⁵ Expertrådets första rapport, bilaga 2, s. 35.

planbestämmelser i detaljplaner eller områdesbestämmelser.²²⁶ Utredningen konstaterar att enskilda fastighetsägare (via bestämmelser i Jordabalken, MB och PBL) redan har ett generellt ansvar att se till att avvattningen av den egna tomten inte medför en *betydande olägenhet* för omgivningen, men att det kan finnas andra situationer när kommunen bör kunna förelägga en enskild fastighetsägare att vidta åtgärder som behövs för att förebygga problem vid kommande skyfall. Enligt utredningen bör det ställas krav på att sådana förelägganden inte får vara oskäligen i förhållande till fastighetsägaren (t.ex. får fastighetsägaren inte i orimlig utsträckning begränsas i nyttjandet av fastigheten och kostnaden får inte vara oskäligen hög).²²⁷

Vår bedömning är att hanteringen av dagvatten inom befintlig bebyggelse är en viktig fråga som kan behöva regleras på ett tydligare sätt. Det kan finnas ett behov av att närmare definiera vilket dagvatten som bör hanteras inom fastigheten av enskilda fastighetsägare, vilket dagvatten som bör hanteras av VA-huvudmannen i en allmän VA-anläggning och vilket dagvatten som bör hanteras av kommunen på annat sätt, exempelvis genom planläggning för och byggande av skyfallsgator. Vi noterar att MÖD, i mål P 6291-20, har gett uttryck för att byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. PBL 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.

Branschorganisationen Svenskt Vatten har lämnat en del förslag som skulle behöva omfattas av en kommande utredning.²²⁸ Frågorna skulle med fördel kunna närmare undersökas av Klimatanpassningstutredningen 2025.

²²⁶ SOU 2023:72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, s. 32.

²²⁷ SOU 2023:72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, s. 672 ff.

²²⁸ <https://www.svensktvatten.se/om-oss/svenskt-vatten-tycker/hallbar-hantering-av-dagvatten-och-skyfall/>. Hämtad 2024-07-19.

A blue-tinted photograph of a wind turbine against a cloudy sky. The turbine is the central focus, with its three blades extending outwards. The sky is filled with soft, white clouds, and the overall color palette is a monochromatic blue.

5. Naturmiljö och naturresurser

5.1 Generellt om klimatanpassning och MB

5.1.1 Inledning

Enligt portalparagrafen i 1 kap. 1 § MB ska MB tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. MB utgör därför enligt Naturvårdsverket ett viktigt verktyg för att bemöta klimatförändringarna och deras konsekvenser. Några kapitel som Naturvårdsverket har identifierat som särskilt relevanta för klimatanpassning är allmänna hänsynsregler (2 kap. MB), hushållning med mark- och vattenområden (3 kap. MB), miljökvalitetsnormer (5 kap. MB), miljöbedömning (6 kap. MB), områdesskydd, markavvattning m.m.²²⁹

5.1.2 Skyddsbestämmelser/ersättningsfrågor

MB innehåller bestämmelser som gör det möjligt att fatta beslut, såsom beslut om bildande av nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde m.m. Sådana beslut kan i vissa fall användas för att främja klimatanpassning, men i andra fall utgöra hinder för klimatanpassningsåtgärder. Dessa bestämmelser omnämns på olika ställen i denna Rapport, bl.a. under punkterna 2.2.2 - *Särskilt om naturbaserade lösningar*, 5.1.9 - *Riksintressen* och 5.1.10 - *Strandskydd*.

Sådana beslut kan innebära att mark tas i anspråk eller att "pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras".²³⁰ I en sådan situation utgår i vissa fall (som finns listade i 31 kap. 4 § MB) ersättning med stöd av bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719).²³¹ Ersättningen uppdelas på posterna löseskilling, intrångsersättning (vid expropriation av del av fastighet) och ersättning för annan skada. Huvudprincipen är att löseskilling och intrångsersättning ska uppgå till marknadsvärdet med 25 procent påslag.²³²

Ersättningsprincipen har också fastställts i grundlag.²³³ I vissa situationer kan ersättning vid överträdelse av grundlagsstadgandet utgå med stöd av allmänna principer i avsaknad av ersättningsregler i MB.²³⁴

5.1.3 Miljöbedömning

En miljöbedömning enligt 6 kap. MB innebär att miljöeffekter identifieras, beskrivs och bedöms vid planering av och beslut om planer och program eller verksamheter och åtgärder. Begreppet strategisk miljöbedömning används för planer och program (se närmare om den strategiska miljöbedömningen ovan under punkt 2.1.1.2 - *Strategisk miljöbedömning*) och specifik miljöbedömning för verksamheter och åtgärder. Som framgår ovan bedömer Naturvårdsverket att miljöbedömningen bör omfatta klimatanpassning av planer, program och föreslagna verksamheter och åtgärder.²³⁵

Enligt 6 kap. 35 § p. 5 MB ska miljökonsekvensbeskrivningen i den specifika miljöbedömningen innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna som

²²⁹ Naturvårdsverket.

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/handlingsplaner/miljobalken-i-ett-forandrat-klimat/>. Hämtat 2024-04-23.

²³⁰ 31 kap. MB.

²³¹ Se 31 kap. 2 p. 1 MB.

²³² 4 kap. 1 § MB.

²³³ Se 2 kap. 15 § 2 st. regeringsformen (1974:152).

²³⁴ Jfr. NJA 2014 s. 332 och Bertil Bengtsson i SvJT 2014 s. 431.

²³⁵ Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 13.

verksamheten eller åtgärden enligt punkt 4 samma paragraf kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser.

5.1.4 Risk för människors hälsa och miljön

Följderna av ett förändrat klimat förändrar riskbilden för miljöfarliga verksamheter och förorenade områden eftersom klimateffekter (havsnivåhöjning, skyfall, ras, skred och erosion m.m.) också skapar en ökad föroreningsrisk.

Verksamhetsutövarens ansvar för att vidta eventuella åtgärder för att hantera osäkerhets- och riskfaktorer berörs i hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Nya verksamheter, eller befintliga verksamheter som ansöker om nytt tillstånd, ska enligt 18§ miljöbedömningsförordningen (2017:966) ("**Miljöbedömningsförordningen**") alltid bedöma verksamhetens utsatthet och sårbarhet för klimatförändringar eller andra yttre händelser.

LSO innehåller bestämmelser om den beredskap som en verksamhetsutövare är skyldig att hålla för att undvika olyckor och bränder vid verksamhet som kan innebära fara. Med beredskap avses verksamhetsutövarens egna eller inköpta förmåga att genomföra räddningsinsats/hindra skada på människor och miljön.

Miljöbedömningen bör enligt Naturvårdsverket belysa de klimatrelaterade risker som finns för olyckor som kan leda till allvarliga konsekvenser för människors hälsa och miljön.²³⁶

5.1.5 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

5.1.5.1 Generellt om MB

Vår uppfattning är att MB kan utgöra ett viktigt verktyg för klimatanpassning, men att reglerna i vissa delar är för komplexa och brister i förutsebarhet, bl.a. i fråga om intrångsersättning. I avhandlingen *Vem äger naturen?*²³⁷ konstaterar författaren bl.a. att regelverket är mångfacetterat och krångligt uppbyggt, såväl vad gäller förhållandet mellan olika skydd, som vad gäller förhållandet internt mellan vissa skydd (såsom strandskyddet och artskyddet). Även bevisfrågor omnämns som oklara. Ett annat problem enligt författaren är att vissa regler som kan utgöra ingrepp i pågående markanvändning aldrig kan ge rätt till ersättning. Så är exempelvis fallet vid utvidgat strandskydd. Författaren föreslår att ersättningsregeln i 31 kap. p. 4 MB bör göras generell och ha som enda förutsättning för ersättning att det skett ett ingrepp med avsevärd påverkan på pågående markanvändning, istället för en lista över vissa ingreppsformer som kan ge ersättning. Ett annat förslag är att ingrepp och ersättning ska prövas i samma process.

För att skapa mer klarhet om vad som gäller i ett enskilt fall och göra det mer sannolikt att det inte kommer att finnas glapp där inget skydd kan inrättas, föreslår författaren införandet av en generell modell för genomförande av ingrepp/inrättande av skydd innehållande följande steg:

- (i) Ett fåtal regler/rekvisit utifrån naturvärdets raritet, typicitet, värde som biotop eller motsvarande, som kan gälla hela Sverige och innebära att skyddet kommer inrättas där det bäst behövs.

²³⁶ Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 16-17.

²³⁷ Girion Blomdahl, 2023. *Vem äger naturen?* En fastighetsrättslig studie om förhållandet mellan äganderättens bruksandel och skyddet för naturvärden. Jure Förlag Aktiebolag.

- (ii) Det allmänna som vill genomföra ingrepp i pågående markanvändning får bevisa naturvärdets tillräckliga värde och existens medan motparten har att bevisa motstående intresse.
- (iii) Naturvärdet vägs mot motstående intressen. Vid denna vägning kan olika värden tillmätas olika tyngd, utifrån lagstiftarens val. Enligt oss skulle fysiska klimatanpassningsåtgärder som påverkar markanvändning kunna vara ett intresse som ingår i denna vägning.
- (iv) Ersättning utgår för alla ingrepp i pågående markanvändning i enskilda fall som når över tröskeln för avsevärd påverkan i pågående markanvändning, men inte i andra fall.

Slutligen föreslår författaren återinförandet av en byggningsabalk. Ett sådant införande skulle enligt författaren kunna:

- (i) skapa bättre förutsättningar att optimalt allokera markanvändningen och bl.a. skydda det mest värdefulla;
- (ii) leda till att man kan ha gemensamma avvägningsmetoder, intresseavvägningar och andra regler som hanterar sinsemellan oförenliga intressen; och
- (iii) medföra att det skulle vara tillräckligt med en prövning för en viss åtgärd eller verksamhet, istället för som idag flera olika prövningar vid olika instanser som i vissa delar omfattar liknande parametrar avseende i princip samma sak.²³⁸

Vi ser också ett behov av att se över regelverket för att bl.a. skapa bättre förutsättningar för klimatanpassning. Enligt oss är ovannämnt förslag av intresse för ett sådant kommande arbete. Andra förslag omnämns även nedan, utifrån mer specifika lagrum/områden.

5.1.6 Miljöbedömning

Naturvårdsverket har identifierat en del utmaningar med att hantera klimatförändringar inom ramen för en miljöbedömning. Utmaningarna är bl.a. hänförliga till den stora osäkerhet och det långa tidsperspektiv som behöver hanteras i miljöbedömningen, men även till de olika samband som finns mellan klimatförändringarna och andra områden, såsom den biologiska mångfalden, hälsan och befolkningen.²³⁹

Naturvårdsverket konstaterar också att det saknas tydlig praxis om hur klimataspekten hanteras i specifika miljöbedömningar. Enligt Naturvårdsverket berör de domar som finns främst översvämningsrisk på grund av stigande havsnivåer och skyfall och i ett antal mål anför remissinstanser och motparter yrkanden och skäl till att skadeförebyggande och/eller riskminimerande åtgärder behöver vidtas. Domstolen har dock inte ansett det behövt. Naturvårdsverket noterar att stor vikt tillmätts vid de förväntade 100-årsflödena.²⁴⁰

Utöver den översyn och förenkling av regelverket som vi föreslår ovan (och som bl.a. bör ha som mål att skapa en högre grad av flexibilitet för att bidra till högre

²³⁹ Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 5.

²⁴⁰ Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning, s. 5-6.

anpassningsbarhet utifrån osäkra förhållanden i ett långt tidsperspektiv), kan det vara lämpligt att överväga om det finns ett behov av utbildningsinsatser, utfärdande av rekommendationer eller liknande för att säkerställa att domstolarna tar hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet, och inte schablonmässigt utgår från de förväntade 100-årsflödena.

5.1.7 **Lokaliseringsprincipen**

5.1.7.1 *Rättsläget*

Lokaliseringsprincipen (även benämnd platsvalsregeln) framgår av 2 kap. 6 § MB och lyder som följer:

”För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.”

Bestämmelsen omfattar all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, vilket innebär att bestämmelsen kan bli tillämplig även för helt tillfälliga verksamheter och åtgärder.²⁴¹ Bestämmelsen i 2 kap. 6 § MB omfattar såväl val av plats för hela verksamheten som placeringar av enskilda enheter inom verksamheten och ska tillämpas både på ny verksamhet, vid ändringar i befintlig verksamhet och vid omprövning av befintlig verksamhet.²⁴² En skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § MB ska ske vid tillämpningen av bestämmelsen.

En antagen plan eller ett beviljat bygglov enligt PBL hindrar inte att miljömyndigheterna och mark - och miljödomstolarna gör en självständig bedömning av lokaliseringen enligt bestämmelsen.²⁴³ I rättspraxis har en aktuell översiktsplan ansetts utgöra ett viktigt dokument med stor betydelse (men utan bindande verkan) vid lokaliseringsprövningen (se t.ex. MÖD:s dom den 18 januari 2010 i mål M 6371-08 respektive MÖD:s dom den 27 november 2015 i mål M 3352-15).

Vid platsvalet ska all inverkan på MB:s mål beaktas. Bedömningen kan därför påverkas av de krav som kan ställas på verksamheten enligt andra bestämmelser,²⁴⁴ såsom krav avseende skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § MB, vissa miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB, områdesskydd i 7 kap. MB och vissa regler i artskyddsförordningen (2007:845) (**”Artskyddsförordningen”**). Exempelvis har lokaliseringskravet inte ansetts vara uppfyllt när det föreligger risker för ett skyddsområde för dricksvattentäkt (se MÖD:s dom den 27 januari 2016 i mål M 5957-15), högriskarter (se MÖD:s dom

²⁴¹ Se Prop. 2005/06:182. Miljöbalkens sanktionssystem m.m., s. 124.

²⁴² Jfr. MÖD:s dom den 2008-05-22 i mål M 4416-07.

²⁴³ Se prop. 1997/98:45. Miljöbalk, del 2, s. 19.

²⁴⁴ Se prop. 1997/98:45. Miljöbalk, del 2, s. 20.

den 6 november 2017 i mål M 3892-17) eller riksintresset för kulturmiljövård (se MÖD:s dom den 8 maj 2017 i mål M 5329-16).

5.1.8 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

Den 31 mars 2021 lämnade Klimatråtsutredningen delbetänkandet En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21) och den 18 maj 2022 lämnade utredningen slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21). Utredningen kom till slutsatsen att det rättsliga utrymmet för att ge klimatet större vikt i svensk lagstiftning är litet, att detta följer av EU-rättens miljöskydd och att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att försvaga dessa skyddsintressen.²⁴⁵

I slutbetänkandet föreslås flera lagändringar, varav flera tar sikte på miljö-tillståndsprocessen eller verksamheter som omfattas av sådana prövningar. Bl.a. föreslås att lokaliseringsprincipen ska klimatanpassas så att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde.

Expertrådet har föreslagit att regeringen bör ge Klimatråtsutredningen i uppdrag att genomföra en mer omfattande utredning angående de möjligheter och hinder för klimatanpassningsarbetet som nuvarande utformning av MB uppställer.²⁴⁶

Vi ser också ett behov av en sådan utredning. Vi noterar därtill att begreppet "klimatanpassad" i Klimatråtsutredningen synes användas för att beteckna "minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar",²⁴⁷ dvs. en annan definition av "klimatanpassning" än den som används exempelvis i Klimatanpassningsförordningen ("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").²⁴⁸ Att samma eller liknande begrepp används för att beteckna olika företeelser riskerar enligt oss att försvåra tolkningen och tillämpningen av reglerna. Det bör därför, enligt vår mening, övervägas om begrepp såsom "klimatanpassad" och "klimatanpassning" bör ges en entydig, etablerad definition.

5.1.9 Riksintressen

5.1.9.1 Inledning

I 3 kap. MB anges att myndigheter kan peka ut riksintressen, s.k. riksintresseanspråk. Processen för att ange riksintressen regleras i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

I 4 kap. MB har riksdagen pekat ut ett antal geografiska områden som i sin helhet är av riksintresse. Av samma kapitel följer också att Natura 2000-områden är av riksintresse.

När ett riksintresse väl har pekats ut, är utgångspunkten att riksintresset inte ska påtagligt skadas och således att tillstånd för att bedriva verksamhet inte får meddelas om det riskerar att skada riksintresset.

²⁴⁵ Se SOU 2022:21. Rätt för klimatet, s. 22.

²⁴⁶ Expertrådets första rapport, s. 90.

²⁴⁷ Se SOU 2022:21. Rätt för klimatet, s. 142.

²⁴⁸ 3 § Klimatanpassningsförordningen.

Det finns dock undantag. Påtaglig skada kan tillåtas om det inte går att förena två motstående riksintressen. I en sådan händelse ska det ändamål som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt ges företräde.²⁴⁹ Vad gäller Natura 2000 får tillstånd meddelas trots risk för skada om i) det saknas alternativa lösningar, ii) verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och iii) de åtgärder som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden vidtas så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.²⁵⁰

Bestämmelserna om riksintressena ska tillämpas i den kommunala planeringen, vid beslut enligt PBL och i havsplaneringen enligt MB. De ska även enligt 3 § st. 3 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas vid beslut enligt elva andra lagar som rör en ändrad mark- eller vattenanvändning.

Länsstyrelsen har att bevaka vissa allmänna intressen, bl.a. om ett kommunalt beslut kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 kap. MB inte tillgodoses, strandskydd enligt 7 kap. MB upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller om bebyggelsen kan antas bli olämplig med hänsyn till människors hälsa, säkerhet eller till risken för olyckor eller översvämning.²⁵¹

5.1.9.2 *Överprövning och överklagande*

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut om beslutet kan antas innebära bl.a. att ett riksintresse inte tillgodoses, samt upphäva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses.²⁵² Länsstyrelsens beslut att helt eller delvis upphäva kommunens beslut om detaljplan får överklagas hos regeringen.²⁵³

Det finns fall när regeringen har fastställt länsstyrelsens beslut att upphäva en detaljplan som kunde antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses, men även som inte ansågs ta tillräcklig hänsyn till risken för översvämning.²⁵⁴

5.1.9.3 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Bestämmelserna om riksintresse kan användas för att skydda områden av vikt för klimatanpassningen (såsom områden och anläggningar för vattenförsörjning).²⁵⁵ Enligt oss kan dock bestämmelserna också utgöra ett hinder för planering och genomförande av klimatanpassningsåtgärder, i den mån sådana åtgärder kan komma i konflikt med ett riksintresse. Vid den senaste översynen av riksintressena synes inte någon hänsyn ha tagits till klimatförändringarna eller behovet av klimatanpassning.²⁵⁶ I samband med översynen framhöll länsstyrelsen Kalmar att det föreligger ett allmänt stort behov av översyn och aktualisering av naturvårdens riksintressen utifrån dagens mål

²⁴⁹ 3 kap. 10 § MB. I bestämmelsen anges också att om området eller del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

²⁵⁰ Se 7 kap. 28b § och 7 kap. 29 § MB.

²⁵¹ 11 kap. 10 § PBL.

²⁵² Se exempelvis 3 kap. 20 § PBL samt 11 kap. 10 - 11 §§ PBL.

²⁵³ 13 kap. 5 § PBL.

²⁵⁴ Jfr. exempelvis regeringens beslut N2015/05389/PBB.

²⁵⁵ Se 3 kap. 8 § MB.

²⁵⁶ Se exempelvis Boverket, 2021. Rapport 2021:14. Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse.

och kunskapsläge, exempelvis Agenda 2030, miljö kvalitetsmålen och grön infrastruktur.²⁵⁷

För sin del har SKR uttalat att regelverken för riksintressen och strandskydd utgör allvariga hinder för bostadsbyggandet.²⁵⁸ Det framstår enligt oss som sannolikt att de på liknande sätt i vissa fall kan utgöra hinder för vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder.

I förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28, "Förstudien") framhålls att riksintressesystemet anses vara förenat med brister, såsom att det saknas samordning mellan myndigheter, att värdebeskrivningarna är vaga, att många utpekanden är inaktuella, samt att det finns brister i tillämpning och kompetens.²⁵⁹ Förstudien har mottagit 96 upphävd detaljplaner varav 25 planer har upphävts helt eller delvis med hänvisning till ett eller flera riksintressen.²⁶⁰ I Förstudien föreslås att det nuvarande systemet med riksintressen ska ersättas av en ny struktur, nya begrepp och uppdaterade bestämmelser som föreslås integreras i en ny planlagstiftning. I Förstudien föreslås justeringar till reglerna om riksintresse, delvis med avstamp i Riksintresseutredningen (Planering och beslut för hållbar utveckling, SOU 2015:99) och med fokus på nedan förslag:

- (i) ett ökat skydd för brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning;
- (ii) regeringsbeslut om kriterier för områden av riksintresse;
- (iii) en ändring av begreppet "påtaglig skada" till att riksintressen ska tillgodoses;
- (iv) en ventil för regeringen för att tillåta att betydande påverkan uppkommer på områden som omfattas av nationella territoriella anspråk;
- (v) ett nationellt register över riksintresseområden; samt
- (vi) ett förtydligande av olika myndigheters ansvar.²⁶¹

Det framstår enligt oss som lämpligt att, i samband med en kommande översyn av plan- och bygglagstiftningen (förslagsvis inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025), även se över reglerna om riksintresse för att säkerställa att lagstiftningen blir tydlig, enhetlig och förutsebar, samt att den skapar goda förutsättningar att ta hänsyn till såväl riksintressena som bl.a. behovet av klimatanpassning.

5.1.10 Strandskydd

5.1.10.1 Inledning

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd som gäller vid hav, insjöar och vattendrag i hela Sverige. Strandskyddet innebär ett förbud att uppföra nya

²⁵⁷ Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2021. 408-29649-2021. Länsstyrelsens återrapportering av regeringsuppdrag gällande identifiering av riksintresseanspråk för kulturmiljö och naturvård i behov av aktualitetsprövning, s. 18.

²⁵⁸ SKR.

<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/braattstatentaritumedstrandskyddet.77901.html>. Hämtad 2024-01-23.

²⁵⁹ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 55-56.

²⁶⁰ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 70.

²⁶¹ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds. 2023:28), s. 118-119.

byggnader eller vidta åtgärder som väsentligt påverkar allmänhetens tillgång till strandområden eller växt- och djurlivet på land och i vatten.²⁶²

5.1.10.2 *Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § p. 1 MB*

Undantagsbestämmelsen innebär att det under vissa förutsättningar inte krävs dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel.

Är undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § p. 1 MB tillämplig för exempelvis en åtgärd, kan åtgärden ändå kräva tillstånd, dispens, anmälan eller samråd enligt andra regler.²⁶³

5.1.10.3 *Upphävande eller dispens*

Enligt 7 kap. 18 § första stycket MB får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Upphävande av strandskydd regleras också i PBL.²⁶⁴ Här anges att en kommun i en detaljplan får upphäva strandskyddet för ett område, om det finns särskilda skäl, och om intresset av att använda området enligt planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Ett upphävande får dock inte avse ett sådant område som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 MB.

Den som vill vidta en åtgärd som är förbjuden inom strandskyddat område kan ansöka om dispens från förbuden. En förutsättning för dispens är att det finns särskilda skäl. Skälen för dispens framgår av 7 kap. 18 a och b §§ MB.

Ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet ska som huvudregel inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.²⁶⁵ Enligt förarbetena är avsikten med bestämmelsen att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet.²⁶⁶

5.1.10.4 *Särskilda skäl*

Särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet anges i 7 kap. 18 c-d §§ MB. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om det område som dispensen avser behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Ytterligare exempel på när särskilda skäl kan föreligga är om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området eller om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse. I förarbetena anges följande:

”För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappade eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet”. En förutsättning är att det kan visas att en

²⁶² Jfr. 7 kap. MB.

²⁶³ SOU 2023:103. Areella näringar vid vatten, s. 39-40.

²⁶⁴ 4 kap. 17 § PBL.

²⁶⁵ 7 kap. 18 f § MB.

²⁶⁶ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden, s. 112.

annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägning mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns.²⁶⁷

Därutöver får särskilda skäl beaktas inom de områden som kommunerna i sin översiktsplan har pekat ut som landsbygdsområden i strandnära läge ("LIS-områden").²⁶⁸ Den kommunala översiktsplanen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område,²⁶⁹ men det är inte en förutsättning för tillämpningen av de särskilda skälen att kommunen ska ha redovisat ett sådant område i översiktsplanen.

Även om det finns särskilda skäl får dispens endast ges om dispensen är förenlig med strandskyddets syften,²⁷⁰ innebärande att djur- eller växtlivet inte får påverkas på ett oacceptabelt sätt och att allmänhetens tillgång till strandområden inte får försämrats på kort eller lång sikt. Enligt förarbetena ger bestämmelsen uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens.²⁷¹ Av rättspraxis framgår vidare att den omständigheten att en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv innebär särskild restriktivitet vid dispensprövningen.²⁷²

5.1.10.5 Proportionalitetsprincipen

I samband med beslut enligt 7 kap. MB ska hänsyn till enskilda intressen tas på så sätt att en inskränkning i en enskilds rätt inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses.²⁷³ I förarbetena anges att det vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska beaktas att strandskyddet inte avser att inskränka pågående markanvändning, utan att bevara strandområden som fortfarande är orörda.²⁷⁴

5.1.10.6 Överklagande och överprövning

Ett beslut om dispens får överklagas bl.a. av den som beslutet angår, om avgörandet gått denne emot.²⁷⁵

En kommun är skyldig att skicka beslut om att bevilja strandskyddsdispens till länsstyrelsen för granskning.²⁷⁶ Länsstyrelsen är skyldig att i varje enskilt fall som en kommun medgivit dispens från strandskyddsreglerna pröva om det finns skäl att anta att förutsättningarna för dispens inte föreligger.²⁷⁷ Länsstyrelsen utövar även tillsyn och kontroll över detaljplaner som upphäver strandskyddet.²⁷⁸

Om länsstyrelsen har anledning att befara att dispensreglerna tillämpats felaktigt ska ärendet tas till överprövning. Inom ramen för överprövningen får länsstyrelsen göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att förutsättningarna för dispens ska vara uppfyllda, såsom att lägga till eller ändra i

²⁶⁷ Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden, s. 54.

²⁶⁸ 7 kap. 18 d § MB.

²⁶⁹ Se 7 kap. 18 e § st. 2 MB.

²⁷⁰ 7 kap. 26 § MB.

²⁷¹ Prop. 1997/98:45 del 2. Miljöbalk, s. 98.

²⁷² Se exempelvis MÖD:s domar den 2012-07-03 i mål M 7831-11 och den 2013-06-13 i mål M 804-13.

²⁷³ 7 kap. 25 § MB.

²⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 1. Miljöbalk, s. 321 f.

²⁷⁵ 16 kap. 12 § första stycket 1 MB.

²⁷⁶ 19 kap. 3 a § MB.

²⁷⁷ 19 kap. 3 b § 1 och 2 MB.

²⁷⁸ Se 5 kap. 22 § och 11 kap. 10 § PBL.

villkoren för dispensen. Om de materiella förutsättningarna för dispensen saknas ska beslutet upphävas.²⁷⁹ Länsstyrelsens beslut får överklagas till mark- och miljödomstolen av den sökande och sakägare.²⁸⁰

5.1.10.7 Rättspraxis

Det finns exempel i rättspraxis där klimatanpassningsåtgärder (såsom skyddsvallar och markuppfyllnader) inte har kunnat genomföras eftersom de har ansetts motverka strandskyddets syfte.²⁸¹

Det finns dock även fall när mark- och miljödomstolarna har bedömt att skäl för dispens förelagat för att genomföra klimatanpassningsåtgärder i strandskyddsområden. Exempelvis i mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom i mål M 3258-18 bedömde domstolen, avseende anläggandet av en skyddsvall, (i) att de aktuella strandskyddsområdena behövdes för den ansökta anläggningen, vilken för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdena, (ii) att anläggandet av skyddsvallen inte bedömdes motverka strandskyddets syften, då förlägningsarbetet skulle ske under en förhållandevis kort tidsperiod och allmänhetens tillgång till platsen inte skulle påverkas annat än under den tidsperiod som anläggandet skulle ske, samt (iii) att inga större konsekvenser för djur- eller växtliv bedömdes uppkomma.

I mål M 885-21 ansåg mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt att förstärkningen av vall samt förstärkning och höjning av befintlig grusväg utgjorde åtgärder på anläggningar som redan fanns och där platsen sålunda redan var ianspråktagen på ett sådant sätt att det saknade betydelse för strandskyddets syften. När det gällde anläggandet av två nya pumpstationer samt utbyte av en befintlig pumpanläggning i samma mål, bedömde domstolen att dessa anläggningar behövde ligga på vald plats och behovet inte kunde tillgodoses på annan plats.

5.1.10.8 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

Det senaste utredningsuppdraget avseende strandskyddsreglerna gällde främst ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna.²⁸² Varken någon grundläggande förändring av systemet eller klimatanpassningsfrågor omfattades av direktiven. Uppdraget redovisades genom betänkandet *Areella näringar vid vatten* (SOU 2023:103). I betänkandet föreslår utredningen att vattenbruk (men inte övriga näringar) ska omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 MB (se punkt 5.1.10.2 - *Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § p. 1 MB* ovan).²⁸³

I Förstudien anges att det är problematiskt att parallella lagstiftningar gäller. Exempelvis måste detaljplanen ofta vara antagen innan prövningar (avseende t.ex. tillstånd eller dispens) enligt MB kan göras, vilket skapar osäkerhet för de berörda parterna (såväl kommunerna som enskilda).²⁸⁴ Förstudien har mottagit 96 upphävda detaljplaner varav 27 planer har upphävts med hänvisning till att strandskydd har upphävts i strid med lagstiftningen.²⁸⁵ Enligt Förstudien skulle rådgivning från länsstyrelsen till kommuner eller förslag till modeller för lämpligt

²⁷⁹ 19 kap. 3 b § MB.

²⁸⁰ 16 kap. 12–14 §§ MB.

²⁸¹ Se exempelvis MÖD:s dom av den 2007-11-21 i mål M 9644/06.

²⁸² Regeringen, 2022. Dir. 2022:18 och dir. 2022:138.

²⁸³ SOU 2023:103. Areella näringar vid vatten, s. 11-12.

²⁸⁴ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds 2023:28), s. 85.

²⁸⁵ Se förstudien En nationell fysisk planering (Ds 2023:28), s. 70.

förfarande kunna förbättra situationen med parallella regleringar och detaljplanerade åtgärder som kräver tillstånd eller dispens enligt MB.²⁸⁶

I betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) konstaterade utredningen att gällande regelverk är förknippat med en del problem.²⁸⁷ Utredningen noterade bl.a. att olika klimatanpassningsåtgärder kan omfattas av förbuden enligt strandskyddsbestämmelserna och att det inte finns något särskilt skäl som har utformats speciellt med perspektivet att skydda samhället mot klimatförändringar.²⁸⁸ Utredningen föreslog därför lagändringar i syfte att göra det lättare att få dispens från strandskyddet för klimatanpassningsåtgärder.²⁸⁹ Utredningen såg också ett behov av att undanta översvämnings- eller erosionskänsliga områden från landsbygdsområden.²⁹⁰

I lagrådsremissen *En ökad differentiering av strandskyddet* lämnades lagförslag som syftade till att låta olika områdens varierande skyddsbehov få genomslag för att skapa bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamheter i områden med lågt bebyggelsetryck. Bl.a. föreslogs att lättnader i strandskyddet skulle gälla i s.k. strandnära utvecklingsområden, att strandskyddsområdet vid små sjöar och smala vattendrag skulle upphävas och ersättas med fri passage, samt att regeringen skulle kunna meddela föreskrifter om att strandskydd inte skulle gälla vid sjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats för vissa syften, bl.a. för att genomföra klimatanpassningsåtgärder. Lagrådet framförde kritik mot förslaget och menade bl.a. att frågor rörande förslagets påverkan på växt- och djurliv samt möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen inte var tillräckligt belysta.²⁹¹

I den proposition avseende differentiering av strandskyddet som avlogs av riksdagen²⁹² ansåg regeringen (till skillnad från utredningen²⁹³) att det inte fanns anledning att införa något nytt särskilt skäl i 7 kap. 18 c § första stycket MB för dispens från strandskyddsreglerna för just klimatanpassningsåtgärder. Detta eftersom regeringen bedömde att det redan borde finnas utrymme för att medge strandskyddsdispens för väl avvägda klimatanpassningsåtgärder inom ramen för de befintliga särskilda skälen för strandskyddsdispens som finns i MB. Bedömningen bottnade i att regeringen fann att klimatanpassningsåtgärder oftast föregåtts av ett gediget utredningsunderlag, där man gjort väl avvägda avvägningar mot övriga allmänna och enskilda intressen samt att sådana åtgärder normalt bör vara så angelägna att det finns särskilda skäl för att ge dispens enligt de särskilda skäl som för närvarande regleras i punkterna 5 och 6 i ovan nämnda paragraf.²⁹⁴

För sin del menar SKR att det behövs ett grundläggande nytänkande vad gäller strandskyddet. SKR ser ett behov av en förenkling av reglernas konstruktion,

²⁸⁶ Se förstudien *En nationell fysisk planering* (Ds 2023:28), s. 85.

²⁸⁷ SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, s. 223-224.

²⁸⁸ SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, s. 278.

²⁸⁹ SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, s. 276-279.

²⁹⁰ SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, s. 250-252.

²⁹¹ Se Lagrådet, 2021. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-12-16. *En ökad differentiering av strandskyddet*, s. 2-4.

²⁹² Prop. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet*.

²⁹³ SOU 2020:78. *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*.

²⁹⁴ Prop. 2021/22:168. *En ökad differentiering av strandskyddet*, s. 86 f.

istället för justeringar av nuvarande system.²⁹⁵ Enligt SKR behöver strandskyddssystemet integreras med den fysiska planeringen enligt PBL.²⁹⁶

Vi ser också det som problematiskt att olika regelverk gäller parallellt och menar att den omständigheten att en så stor andel av detaljplaner upphävs på grund av att de anses strida mot reglerna talar för att reglerna behöver förenklas eller att det behövs tydligare vägledning för att kommunerna ska få förutsättningar att göra rätt från början. Vid en eventuell översyn av plan- och byggregelverket vore det enligt oss lämpligt att undersöka möjligheten att, i likhet med de förslag som läggs fram i Förstudien avseende riksintressebestämmelserna och i enlighet med SKR:s förslag, även integrera strandskyddsreglerna i PBL. I samband med detta arbete bör, enligt vår mening, hänsyn bl.a. tas till behovet av klimatanpassning. Det bör dock utredas om detta görs lämpligast genom särskilda regler för klimatanpassning (likt förslaget i *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78)) eller genom vägledning till de planläggande myndigheterna.

5.1.11 Tillståndsfrågor

5.1.11.1 Inledning

Följderna av ett förändrat klimat förändrar riskbilden för såväl vattenverksamheter som miljöfarliga verksamheter eftersom klimateffekter såsom havsnivåhöjning, översvämningsrisk från skyfall och ras, skred och erosion skapar en ökad föroreningsrisk och ökade påfrestningar för vattenförekomsterna.

Miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan vara anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt MB.²⁹⁷ Många klimatanpassningsåtgärder är tillståndspliktiga enligt MB. Exempelvis brukar utförandet av översvämningskydd eller erosionsskydd kunna utgöra tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § MB.²⁹⁸ Olika dispenser (såsom strandskyddsdispens) kan också aktualiseras.

5.1.11.2 Tillstånd eller dispens enligt MB i förhållande till PBL

Tillstånd eller dispens enligt MB får meddelas för åtgärder som följer gällande detaljplanering och åtgärder som endast innebär mindre avvikelser, så länge syftet med detaljplanen inte motverkas.²⁹⁹ En prövning av tillstånd eller dispens enligt MB omfattar därför även en prövning av om åtgärden är förenlig med gällande detaljplan.³⁰⁰

5.1.11.3 Tillstånd – Förutsättningar och rättskraft

I en tillståndsansökan ska sökanden tydligt redogöra för vad ansökan avser och vilka konsekvenser en planerad åtgärd kan få, och beslut fattas utifrån det. När

²⁹⁵ SKR.

<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/braattstatentariumedstrandskyddet.77901.html>. Hämtad 2024-01-23.

²⁹⁶ SKR.

<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/braattstatentariumedstrandskyddet.77901.html>. Hämtad 2024-01-23.

²⁹⁷ Se 9 kap. 6-8 §§ och 11 kap. 9-9a §§ MB.

²⁹⁸ Vad gäller tillstånd till uppförande av översvämningskydd m.m., se exempelvis MÖD:s dom den 2022-06-17 i mål M 6552-20.

²⁹⁹ Se 2 kap. 6 § MB.

³⁰⁰ Se exempelvis MÖD:s dom den 2022-06-17 i mål M 6552-20 där tillstånd till översvämningskydd prövades enligt såväl MB som PBL. Se även RegR 300-2010, där en skyddsmur som avsåg att förhindra översvämnings och föroreningar har ansetts avse en sådan skyddsanordning som avses i 2 kap. 5 § PBL.

tillstånd har utfärdats gäller det mot alla. Rättskraften avser enbart de frågor som prövats i beslutet, och tillståndsinnehavaren är bunden av tillståndet och de villkor som följer därav.³⁰¹

En verksamhet som inte har något tillstånd kan bli föremål för tillsynsinspektionen och för skärpning eller lindring av meddelade förelägganden utifrån behov.³⁰²

Tillstånd, godkännande eller dispens får ges för begränsad tid och förenas med villkor.³⁰³

5.1.11.4 *Tidsbegränsning - MB*

Skyldighet att tidsbegränsa tillstånd eller genomföra regelbundna omprövningar av tillstånd kan följa av EU-medlemskapet, och bestämmelser om omprövning av tillstånd eller villkor efter viss tid kan föreskrivas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.³⁰⁴ Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ("MSB") har bemyndigats att meddela sådana bestämmelser inom sina respektive ansvarsområden.³⁰⁵ Om några särskilda föreskrifter inte har meddelats är det prövningsmyndigheten som i varje enskilt fall avgör om och i så fall för hur lång tid ett tillstånd ska tidsbegränsas.³⁰⁶

5.1.11.5 *Tidsbegränsning - Förarbetena*

Av förarbetena till MB framgår att tidsbegränsade tillstånd är förknippade med en del fördelar. Exempelvis möjliggör tidsbegränsade tillstånd att det görs automatiska och regelbundna omprövningar och därmed en regelbunden uppdatering av villkoren, vilket leder till att bästa möjliga teknik används. Därutöver måste verksamhetsutövaren göra en ny ansökan när tillståndet löper ut och därmed ge in den utredning som behövs, vilket underlättar för tillsynsmyndigheterna som inte behöver ansöka om omprövning.³⁰⁷

Av förarbetena framgår även att möjligheten till tidsbegränsning, även om den får särskild betydelse vid olika former av miljöfarlig verksamhet, kan utnyttjas även avseende alla andra verksamheter som omfattas av MB, såsom tillstånd till bevattningsuttag.³⁰⁸ Även ändringstillstånd kan tidsbegränsas, men detta synes ha skett endast undantagsvis under senare år och då i underinstans.³⁰⁹

5.1.11.6 *Tidsbegränsning - Rättspraxis*

MÖD har fastställt att det inte är möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd när en verksamhet i en särskild dom har förklarats vara tillåten utan tidsbegränsning.³¹⁰

I andra mål har tillstånd tidsbegränsats. I mål M 2013:39 ansåg MÖD att tillstånd till uttag av grundvatten för jordbruksbevattning skulle tidsbegränsas till 25 år, med hänsyn till osäkerhet om kunskapsläget beträffande grundvattenbildning, effekten av klimatförändringar och konkurrerande verksamheter om samma

³⁰¹ Se 24 kap. 1 § MB.

³⁰² Se 26 kap. 9 § st. 1 MB samt hänvisningen till proportionalitet i paragrafens andra stycke.

³⁰³ Se 16 kap. 2 § MB.

³⁰⁴ Se 24 kap. 5 § 1 st. 1 MB.

³⁰⁵ Se 8 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

³⁰⁶ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 236.

³⁰⁷ Se Prop. 1997/98:45 del 1, s. 344–345.

³⁰⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 204.

³⁰⁹ Se SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 2018.

³¹⁰ Se exempelvis MÖD M 2009:40.

grundvattenuttag samt att användningen av jordbruksmark kan förändras över tiden.³¹¹

I två avgöranden rörande uttag till dricksvatten ansåg MÖD istället att det saknades skäl att tidsbegränsa tillståndet, med motiveringen att det rörde sig om verksamheter av allmänt intresse där behovet knappast skulle förändras över tid och att det inte hade framkommit några särskilda omständigheter som utgjorde skäl för att tidsbegränsa tillstånden.³¹²

MÖD har också fastslagit att tillstånd till vindkraftverksamhet normalt bör tidsbegränsas, framförallt på grund av att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper kan komma att leda till ändrade miljökrav och att det då bör finnas en möjlighet att skärpa villkor vid en förnyad tillståndsprövning efter tillståndstidens utgång.³¹³ Enligt lagkommentaren kan motiveringen antas gälla för alla typer av verksamheter som förutsätter tekniska installationer, där det kan förutses en kontinuerlig teknikutveckling och en ökad kunskapsnivå om verksamheterna och deras miljöpåverkan. Det saknas dock rättspraxis som talar för att tillstånd till andra typer av verksamheter med tekniska installationer generellt sett bör tidsbegränsas.³¹⁴

5.1.11.7 Villkor

Som framgår ovan kan ett tillstånd innehålla olika typer av villkor. Villkoren måste som utgångspunkt anpassas till den särskilda verksamhet som tillståndet avser och utformas så att det tydligt framgår vad de innebär och hur de avgränsas.³¹⁵ Villkoren måste även utformas på ett sätt som gör det möjligt att konstatera om villkoret överträts, eftersom en överträdelse kan leda till påföljd enligt MB:s sanktionssystem.³¹⁶

I de fall verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.³¹⁷ Det kan t.ex., avseende miljöfarlig verksamhet, handla om lovande men oprövad reningsteknik.³¹⁸

I rättspraxis har domstolarna i vissa fall godtagit villkor som ger utrymme för ett visst mått av flexibilitet över tid, bl.a. med hänvisning till behovet av klimatanpassning. Exempelvis har MÖD ställt som villkor för en avloppsreningsanläggning att anläggningen ska anpassas så att stigande nivåer i Väneren upp till åtminstone nivån +46,85 m ö.h. i RH2000 kan klaras utan väsentliga störningar, att en handlingsplan för gradvis anpassning av avloppsanläggningen ska upprättas efter samråd med tillsynsmyndigheten senast ett år efter att tillståndet tagits i anspråk och därefter revideras, och redovisas till tillsynsmyndigheten minst vart femte år.³¹⁹

³¹¹ MÖD M 2013:39.

³¹² MÖD:s domar i mål M 10121-13 och i mål M 9449-14.

³¹³ MÖD:s dom i mål M 9473-13.

³¹⁴ Se Joakim Kruse. Miljöbalk (1998:808). 16 kap. 2 §. Karnov (JUNO) (hämtad 2023-11-21).

³¹⁵ Se NJA 2010 s. 516. Se även MÖD M 2009:9, MÖD 2014:34 samt MÖD M 666-16.

³¹⁶ Se Prop. 1997/98:45 del 2 s. 204. Se också avgörandena i bl.a. NJA 2006 s. 188, NJA 2006 s. 310 och NJA 2010 s. 516 i vilka Högsta domstolen har uttalat sig om utformningen av villkor.

³¹⁷ Se 22 kap. 27 § MB.

³¹⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 247.

³¹⁹ Se MÖD:s dom den 2021-05-27 i mål M 1436-20.

5.1.11.8 Omprövning - Förutsättningar

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten under vissa förutsättningar ompröva tillstånd när det gäller vissa bestämmelser om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana.

Exempelvis får omprövning ske i följande fall:

- (i) När tio år har gått efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft.³²⁰ Bestämmelsen ger en möjlighet att beakta den teknikutveckling som skett sedan tillståndet gavs. Enligt förarbetena bör bedömningen om när omprövning bör ske utgå från verkningarna av verksamheten.³²¹
- (ii) Om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. I ett sådant fall får myndigheten bestämma nya och skärpta villkor med tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. MB.³²²
- (iii) Om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.³²³ Enligt lagkommentaren bör det vara tillräckligt att konstatera att villkoren hade fått en annan utformning om denna olägenhet hade förutsetts när verksamheten tilläts. Miljödombstolen får i detta fall även besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna.³²⁴
- (iv) Om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.³²⁵ Exempel på när lagrummet kan vara tillämpligt är enligt lagkommentaren exempelvis att vattensituationen har förändrats.³²⁶
- (v) Om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik.³²⁷ Enligt lagkommentaren är bestämmelsen tillämplig även när tekniken tidigare varit känd men inte rimligen kunnat krävas av verksamhetsutövaren (t.ex. pga. att den varit för outvecklad eller för dyr för att användas).³²⁸
- (vi) Om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.³²⁹ Enligt

³²⁰ 24 kap. 5 § p. 1 MB.

³²¹ Se Prop. 1997/98:45 del 2, s. 257 f.

³²² 24 kap. 5 § p. 2 MB.

³²³ 24 kap. 5 § p. 5 MB.

³²⁴ Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg. Miljöbalken. En kommentar. JUNO version 22. Publicerad digitalt 2023-06-01.

³²⁵ 24 kap. 5 § p. 6 MB.

³²⁶ Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg. Miljöbalken. En kommentar. JUNO version 22. Publicerad digitalt 2023-06-01.

³²⁷ 24 kap. 5 § p. 7 MB.

³²⁸ Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg. Miljöbalken. En kommentar. JUNO version 22. Publicerad digitalt 2023-06-01.

³²⁹ 24 kap. 5 § p. 8 MB.

lagkommentaren behöver inte tekniken förut varit okänd för att bestämmelsen ska kunna tillämpas.³³⁰

- (vii) För att förbättra en anläggnings säkerhet.³³¹ Enligt lagkommentaren får det antas att säkerheten har ingett bekymmer av en eller annan anledning för att omprövning ska kunna aktualiseras.³³²

Tillsynsmyndighetens omprövningsmöjligheter begränsas av att omprövningsbeslutet inte får gå så långt att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.³³³

5.1.11.9 Omprövning - Konsekvenser

Mot ovan bakgrund är vår bedömning att miljömyndigheterna ges vissa möjligheter att, utifrån behovet av klimatanpassning, skärpa kraven mot verksamheter som har tillstånd.

Enligt utredningen *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler* (SOU 2014:35) kan inskränkningar i ett tillstånd typiskt sett vara ändrade regleringsbestämmelser för vattenkraft eller skyldighet att avstå vatten. Vid tillstånd till vattenbortledning kan exempelvis de tillåtna mängderna minskas. Villkor som ändras eller tillkommer till följd av omprövning kan gälla skyldighet att vidta skadeförebyggande åtgärder, såsom erosionsskydd. Vidare kan kompensationsåtgärder såsom skyldighet att borra nya brunnar som ersättning för påverkade brunnar förekomma, liksom ändrade eller nya kontrollåtgärder.³³⁴ Möjligheterna måste dock, enligt vår mening, anses vara begränsade eftersom omprövningsbeslutet inte får gå så långt att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

En omprövning av tillståndsvillkoren kan, under vissa förutsättningar, leda till att tillståndshavaren har rätt till ersättning.³³⁵ Ersättningsreglerna kommer att ändras från och med 1 januari 2029.³³⁶

5.1.11.10 Omprövning enligt Nationell plan för moderna miljövillkor

Den som bedriver tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Moderna miljövillkor innebär att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts enligt MB genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska dock den tiden gälla.³³⁷

För ovannämnda prövningar ska det finnas en nationell plan. Planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att verksamheterna ska fördes med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.³³⁸

³³⁰ Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg. Miljöbalken. En kommentar. JUNO version 22. Publicerad digitalt 2023-06-01.

³³¹ 24 kap. 5 § p. 10 MB.

³³² Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg. Miljöbalken. En kommentar. JUNO version 22. Publicerad digitalt 2023-06-01.

³³³ 24 kap. 9 § MB.

³³⁴ Se SOU 2014:35. *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*, s. 230.

³³⁵ Se 31 kap. MB.

³³⁶ Se SFS 2023:633. Lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken.

³³⁷ 11 kap. 27 § MB.

³³⁸ 11 kap. 28 § MB.

Har verksamheten inte moderna miljövillkor ska tillstånd att bedriva vattenkraft omprövas. Omprövningen sker på tillståndshavarens initiativ. Under vissa förutsättningar kan omprövning även ske på myndigheters initiativ (se närmare om detta ovan under punkt 5.1.11.8 - *Omprövning - Förutsättningar*).

Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för moderna miljövillkor får tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.³³⁹

Tillståndsmyndigheten ska återkalla tillståndet och bestämma om åtgärder om en återkallelse är nödvändig för att exempelvis följa en miljökvalitetsnorm, eller om verksamhetsutövaren medger att tillståndet återkallas.³⁴⁰

5.1.11.11 *Förelägganden och förbud*

Tillsynsmyndigheten får enligt huvudregeln inte ingripa beträffande en tillståndsgiven verksamhet på sådant sätt att det inskränker tillståndets rättskraft (se närmare under punkt 5.1.11.3 - *Tillstånd – Förutsättningar och rättskraft* ovan).³⁴¹

Trots att verksamheten omfattas av ett tillstånd får en tillsynsmyndighet ändå meddela de förelägganden eller förbud som:

- (i) är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer; eller
- (ii) gäller säkerhetshöjande åtgärder vid vissa typer av dammar.³⁴²

Därutöver finns viss möjlighet att meddela de förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.³⁴³

5.1.11.12 *Återkallelse*

Mark- och miljödomstolen får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande och förbjuda fortsatt verksamhet,³⁴⁴ huvudsakligen i följande fall:

- (i) om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts;³⁴⁵ eller
- (ii) om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som innebär att verksamheten inte får bedrivas (dvs. om verksamheten eller åtgärden befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas

³³⁹ 24 kap. 10 § st. 2 MB.

³⁴⁰ 24 kap. 10 § st. 3 MB och Prop. 2017/18:243 s. 110.

³⁴¹ 26 kap. 9 § st. 3 MB.

³⁴² 26 kap. 9 § st. 4 MB.

³⁴³ 26 kap. 9 § st. 5 MB.

³⁴⁴ 24 kap. 3 § MB.

³⁴⁵ 24 kap. 3 § st. 1 p. 3 MB.

som kan krävas enligt MB, eller om verksamheten eller åtgärden medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt).³⁴⁶

- (iii) I fråga om vattenanläggningar kan återkallelse ske om underhållet allvarligt försumrats. Om tillståndet gäller verksamhet vid en vattenanläggning kan domstolen även återkalla rätten att ha kvar anläggningen.³⁴⁷ I stället för att återkalla tillståndet kan domstolen även besluta att underhållsansvaret ska flyttas över till någon annan.³⁴⁸

För återkallelse av tillstånd enligt ovan omfattar MB inga bestämmelser om ersättning till tillståndshavaren.

5.1.11.13 *Ändring på ansökan av tillståndshavaren*

Tillståndsmyndigheten har även möjlighet att, efter ansökan av tillståndshavaren, ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp. Villkoret får dock endast upphävas eller mildras om det är *uppenbart* att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt, eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.³⁴⁹

5.1.11.14 *Övriga verksamheter som omfattas av så kallade äldre rättigheter*

Det är tillståndshavaren/verksamhetsutövaren som har bevisbördan för tillståndets eller rättighetens existens och innehåll.³⁵⁰

En samlad miljöprövning för verksamheter som bedrivs med stöd av äldre rättigheter, och inte utgör vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel (se närmare om dessa under punkt 5.1.11.10 - *Omprövning enligt Nationell plan för moderna miljövillkor*, kan bara ske om verksamhetsutövaren själv tar initiativ till det, eller om en myndighet tar initiativ till omprövning med stöd av omprövningsbestämmelsen (se närmare om denna ovan under punkt 5.1.11.8 - *Omprövning - Förutsättningar*).³⁵¹

5.1.11.15 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Utifrån bl.a. tillståndsbestämmelserna i 11 kap. MB och den starka rättskraft som ett tillstånd har, är vår uppfattning att myndigheternas möjligheter att ompröva och ändra i befintliga tillstånd med anledning av klimatförändringarna är begränsade.

I betänkandet *Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen* (SOU 2022:33) konstaterar utredningen att omprövningsverktyget inte fungerar tillfredsställande och förklarar delvis detta med att lagstiftaren, vid införandet av MB, förutsåg att omprövning inte skulle behövas i lika stor utsträckning som tidigare eftersom tidsbegränsning avsågs att användas i större utsträckning än vad som sker idag.³⁵² I betänkandet lämnas ett antal förslag som syftar till att

³⁴⁶ 24 kap. 3 § st. 1 p. 4 MB med hänvisning till 2 kap. 9 § MB.

³⁴⁷ 24 kap. 4 § MB.

³⁴⁸ 11 kap. 20 § MB.

³⁴⁹ Se 24 kap. 13 § MB.

³⁵⁰ Prop. 2017/18:243 s. 110.

³⁵¹ Jfr. Prop. 2017/18:243 s. 102.

³⁵² SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 218.

tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd. Förslagen rör bl.a. enklare regler för att ändra en verksamhet, regelbunden omprövning av tillstånd och villkor, tydligare och mer samordnade myndigheter, mer aktiva prövningsmyndigheter och andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.³⁵³ I betänkandet föreslås även bl.a. att uppenbarhetsrekvisitet (se ovan under punkt 5.1.11.13 - *Ändring på ansökan av tillståndshavaren*) ska tas bort i lagparagrafen och att det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om ändringen förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen.³⁵⁴

Varken klimatanpassning eller naturbaserade lösningar omnämns i betänkandet, vilket gör det svårt att förutse vilka effekter förslagen kan komma att ha i klimatanpassningshänseende. De föreslagna ändringarna bör dock, enligt vår mening, kunna underlätta, dels för verksamhetsutövare att erhålla tillstånd för klimatanpassningsåtgärder, dels för tillsynsmyndigheterna att ompröva tillstånd och villkor för att ställa krav på klimatanpassning.

5.1.11.16 Vattenverksamhet

Från kommunalt håll omnämns långa och komplicerade tillståndsprocesser som ett hinder för vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder, och särskilt för införandet av naturbaserade lösningar, såsom strandfordring. Bl.a. anses regelverket sakna den flexibilitet som behövs.³⁵⁵

I sin första rapport påpekar Expertrådet att de tillstånd för vattenuttag som finns idag sällan är anpassade efter de variationer som förekommer i de naturliga systemen och att det finns behov av flera nya tillstånd för vattenuttag och omprövning av äldre vattendomar.³⁵⁶

Arbete med omprövning av äldre vattendomar avseende tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel pågår inom ramen för den nationella planen för moderna miljövillkor.

I betänkandet *Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen* (SOU 2022:33) föreslås att obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor inte ska införas för tillstånd som endast avser vattenverksamhet.³⁵⁷ Enligt utredningen bör ett eventuellt införande av en sådan obligatorisk omprövning föregås av en större kartläggning, bl.a. med hänsyn till det stora antalet vattenverksamheter som berörs och till behovet av att prövningarna sker samordnat utifrån vattendrag eller vattenförekomster. Enligt utredningen riskerar införandet av ett nytt omprövningssystem utöver det system som finns för att ompröva vattenkraft för elproduktion att göra regelverket svåröverskådligt och svårtillämpat. Sammantaget är utredningens bedömning att det i nuläget är lämpligare att hantera vattenverksamheterna inom ramen för tillsynen och den nationella tillsynsstrategin.³⁵⁸ Utredningen påpekar även att en omprövning av vattenverksamheter som bedrivs i samband med miljöfarliga verksamheter bör

³⁵³ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 20-21.

³⁵⁴ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 22.

³⁵⁵ Se exempelvis C-uppsats från Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet, Martis, Jennie, 2022.

Naturbaserade lösningar som det nya normala? Fyra skånska kustkommuners perspektiv på naturbaserade lösningar inom klimatanpassningsarbetet, s. 35-38.

³⁵⁶ Expertrådets första rapport, s. 680.

³⁵⁷ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 184-195.

³⁵⁸ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 195-196.

ske i samband med att tillståndet för den miljöfarliga verksamheten omprövas för moderna miljövillkor.³⁵⁹

Sammantaget talar det ovannämnda för att det finns ett behov av översyn av reglerna utifrån ett klimatanpassningsperspektiv. En sådan översyn bör bl.a. fokusera på möjligheten att förenkla reglerna och skapa mer flexibilitet. Vidare bör enligt oss en större kartläggning av befintliga vattenverksamheter genomföras för att eventuellt införa krav på obligatorisk omprövning av tillstånd som endast avser vattenverksamheter.

5.1.11.17 *Miljöfarlig verksamhet*

I Expertrådets första rapport föreslås att möjligheten att ställa krav på att miljöfarliga verksamheter anpassas och skyddas med hänsyn till ett förändrat klimat bör utredas.³⁶⁰

Som framgår av punkt 5.1.11.7 - *Villkor* ovan, förekommer det att sådana krav ställs i form av villkor i givna tillstånd. Vår bedömning är därför att MB i och för sig redan ger utrymme för att föreskriva sådana villkor. Det kan därför vara lämpligt att undersöka om en sådan möjlighet skulle behöva tillämpas i större utsträckning.

Ett alternativ är dock, som föreslås i betänkandet *Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen* (SOU 2022:33), att införa en obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor.³⁶¹ Den föreslagna bestämmelsen har stora likheter med den bestämmelse som gäller omprövning av vattenkraft för elproduktion (se under punkt 5.1.11.10 - *Omprövning enligt Nationell plan för moderna miljövillkor* ovan) och skulle enligt oss kunna ge möjlighet att säkerställa att berörda tillstånd innehåller lämpliga villkor med hänsyn till ett förändrat klimat.

5.1.12 **Särskilt om landskapsplanering av skog**

5.1.12.1 *Inledning*

Skogen anses utgöra ett viktigt område för klimatanpassningen med möjliga synergieffekter. Exempelvis kan en skogsägare, genom att anlägga blandskog av löv- och barrträd, göra skogen mindre sårbar för storm och skogsbrand och därigenom skydda sin egendom, men även bidra till den biologiska mångfalden.³⁶² På liknande sätt innebär färre stora hyggen både en minskad risk för vattenrelaterade skador nedströms och en större variation på landskapsnivå som kan främja såväl biologisk mångfald som friluftsliv.³⁶³

Skogsbruket kan dock också skapa målkonflikter. Exempelvis kan en monokultur av gran vara mer effektiv för att ta upp koldioxid än en blandskog av löv- och barrträd, men en sådan monokultur är även känsligare för bränder och utbrott av skadegörare.³⁶⁴

³⁵⁹ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 199.

³⁶⁰ Expertrådets första rapport, s. 13.

³⁶¹ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen, s. 184-195.

³⁶² IVL, 2020. Screening av nationellt arbete med klimatanpassning. Rapport C 502/2020.

³⁶³ Skogsstyrelsen. Klimatanpassning av skogen och skogsbruket –mål och förslag på åtgärder. Rapport 2019/23, s. 6.

³⁶⁴ IVL, 2020. Screening av nationellt arbete med klimatanpassning. Rapport C 502/2020.

Det finns utifrån ovan risk för målkonflikter mellan klimatanpassning, biologisk mångfald och minskning av utsläpp av växthusgaser. Sådana konflikter aktualiseras främst vid bristande samordning.³⁶⁵

5.1.12.2 Skogsvårdslagen

Enligt portalparagrafen i skogsvårdslagen (1979:429) ("SvL") ska skogen skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.³⁶⁶ Paragrafen innehåller således en inbyggd målkonflikt mellan miljö och produktion och ger inte någon vägledning avseende vilket intresse som ska ges företräde vid en konfliktsituation.³⁶⁷

Portalparagrafen stadgar även att hänsyn ska tas till andra allmänna intressen (bl.a. rennäringens, kulturmiljövårdens, rekreations- och friluftsintraset samt naturvårdens intresse i vidare betydelse).³⁶⁸ Lagen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.³⁶⁹

4 § SvL markerar gränsen mellan SvL:s tillämpningsområde och tillämpningen av andra föreskrifter för skogsbruket, såsom MB:s regler om naturreservat, biotopskyddsområde, föreskrifter om miljöskyddsområden och föreskrifter om förbud mot att skada djur- eller växtarter. Tillsynsmyndigheter och myndigheter till vilka anmälan om samråd har skett får meddela föreläggande och förbud för att säkerställa att reglerna följs.

MB ska enligt huvudregeln tillämpas parallellt med SvL. Skogsavverkning är inte en åtgärd som kräver tillstånd enligt MB. MB:s målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljö kvalitetsnormer utfärdade med stöd av balken, är tillämplig inom SvL:s tillämpningsområde.

Föreskrifter som meddelas med stöd av SvL ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB och de ska främja uppfyllandet av MB:s mål, som närmare anges i 1 kap. 1 § MB. Föreskrifterna får inte heller motverka att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB följs.

Vidare har genomförandet av EU:s naturvårdsdirektiv (art- och habitatdirektivet³⁷⁰ och fågeldirektivet³⁷¹) inneburit att ett tillståndsförfarande införts i MB för att bedöma verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan äventyra skyddet av vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer. Det rör sig om arter och livsmiljöer som EU har intresse av att skydda och som ingår i Natura 2000.

Åtgärder inom skogsbruket får inte heller strida mot Kulturmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats enligt den lagen.³⁷²

4a § SvL hänvisar till bestämmelser om växtskadegörare i växtskyddslagen (2022:725) och i de EU-bestämmelser som den lagen kompletterar. Dessa bestämmelser stadgar att åtgärder ska vidtas mot vissa växtskadegörare. Med

³⁶⁵ IVL, 2020. Screening av nationellt arbete med klimatanpassning. Rapport C 502/2020.

³⁶⁶ 1 § SvL.

³⁶⁷ Se exempelvis arbetsrapport, Sveriges Lantbruksuniversitet, Linnea Forssén, 2019. Målkonflikter och styrning i fjällnära skog, s. 3.

³⁶⁸ Conny Öhman, lagkommentar till 1 § SvL, JUNO.

³⁶⁹ 30 § SvL.

³⁷⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

³⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

³⁷² Se Conny Öhman, lagkommentar till 4 § SvL, JUNO.

stöd av 7 § växtskyddslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter mot vissa växtskadegörare som kan medföra oacceptabla ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser genom angrepp på trädslag som används i virkesproduktionen.³⁷³

5.1.12.3 *Artskyddsförordningen*

Artskyddet i fridlysningsbestämmelserna i Artskyddsförordningen innebär ett förbud mot att genomföra vissa åtgärder, såsom att avverka skog.

Artskyddsreglerna har varit föremål för ändringar under 2022, bl.a. till följd av EU-domstolens avgörande i de förenade målen "Skydda skogen".³⁷⁴ Rättsutvecklingen har lett till att Skogsstyrelsen har varit skyldig att göra en bedömning av åtgärdens påverkan på fridlysta arter utifrån MB i alla anmälningar om avverkning enligt SvL.³⁷⁵

5.1.12.4 *Skogsägarens rätt till ersättning*

I 19 § SvL anges att skogsägaren har rätt till ersättning vid vissa beslut som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras. De beslut som aktualiseras är (i) beslut att inte ge tillstånd till avverkning pga. att avverkningsen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården,³⁷⁶ samt (ii) beslut om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen.³⁷⁷ Paragrafen ändrades 1 september 2022.³⁷⁸

Som framgår ovan kan en skogsägare ha rätt till ersättning på grund av olika beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att "pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras".

Artskyddsförordningens förbud mot att störa och skada arter och deras livsmiljöer kan i vissa situationer medföra långtgående inskränkningar i skogsägarens möjlighet att bruka skogen, men förbuden ger inte rätt till någon lagstadgad rätt till ersättning.³⁷⁹

I rättsfallet Tjäderspelet i Malsättra³⁸⁰ har Högsta domstolen fastställt att skogsägare normalt sett inte har rätt till ersättning från staten vid begränsningar i äganderätten på grund av Artskyddsförordningen. Enligt domstolen kan det dock, under speciella omständigheter, finnas en sådan rätt enligt allmänna principer och med hänvisning till det skydd för äganderätten som stadgas i regeringsformen (1974:152) ("RF").³⁸¹ Eftersom denna ersättningsrätt inte följer direkt av MB bör ersättningen enligt Högsta domstolen inte överstiga skogsägarens faktiska skada.³⁸²

³⁷³ Se Conny Öhman, lagkommentar till 4a § SvL, JUNO.

³⁷⁴ C-473/19 och C-474/19.

³⁷⁵ Skogsstyrelsen, 2022. Årsredovisning 2022, s. 76-77.

³⁷⁶ 18 § SvL.

³⁷⁷ 18 b § st. 1 SvL.

³⁷⁸ Se Prop. 2021/22:207. Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

³⁷⁹ Jfr 31 kap. 4 § MB.

³⁸⁰ NJA 2023 s. 291.

³⁸¹ Se 2 kap. 15 § RF.

³⁸² NJA 2023 s. 291, p. 32.

5.1.12.5 *Förebyggande åtgärder/arbetsätt*

Under 2023 har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, på uppdrag av regeringen, utarbetat strategier och arbetsätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen, i syfte att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras.³⁸³ Inom ramen för uppdraget har myndigheterna även reviderat och beslutat om myndigheternas befintliga gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.³⁸⁴

5.1.13 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

5.1.13.1 *Otydlighet på grund av att flera regelverk tillämpas samtidigt*

Som framgår ovan gäller SvL och MB i vissa avseenden parallellt. Eftersom skogsbruksåtgärder ofta omfattas av båda lagstiftningarna skapar detta enligt Skogsstyrelsen stor otydlighet.³⁸⁵

En konsekvens av att SvL och MB gäller parallellt är dessutom att en myndighets bedömning av en åtgärds påverkan på fridlysta arter enligt MB i vissa fall kan bli föremål för prövning i såväl mark- och miljödomstol som i förvaltningsdomstol, innebärande att samma ärende kan komma att prövas i två olika domstolsslag samtidigt.³⁸⁶ Ett sådant förfarande kan enligt oss varken anses ändamålsenligt eller rättssäkert.

För att undvika de otydligheter som följer av att två regelverk gäller samtidigt samt för att undvika dubbelprövningar anser vi att det skulle behöva utredas om SvL skulle kunna inarbetas i MB. Frågan övervägdes i förarbetena till MB och lämnades därhän med anledning av att SvL innehåller bestämmelser som reglerar skogsnäringen och inte är av miljökaraktär.³⁸⁷ Enligt oss kan synpunktens aktualitet numera ifrågasättas. Det kan också noteras att det i den tidigare artskyddsutredningen finns ett förslag om att lägga in fridlysningsbestämmelserna i Artskyddsförordningen i 8 kap. MB.³⁸⁸ Enligt oss skulle en samlad lagstiftning kunna bidra till ökad användarvänlighet och tydlighet, minska risken för motsättningar och undvika dubbla rättsprocesser, med de kostnader och de risker som sådana innebär.

5.1.13.1 *Skogsägarens rätt till ersättning*

Därutöver anses frågan om skogsägarens rätt till ersättning vid tillämpning av artskyddsreglerna vara komplicerad och kontroversiell.³⁸⁹ Eftersom frågan om ersättning för rådhetsinskränkningar i skogsbruk i samband med tillämpning av artskyddsreglerna är oreglerad i lag uppstår otydligheter som talar för att det skulle kunna vara lämpligt att förtydliga reglerna, inte minst mot bakgrund av att

³⁸³ Skogsstyrelsen, 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetsätt för förebyggande åtgärder. Redovisning av regeringsuppdrag. Rapport 2023/15.

³⁸⁴ Skogsstyrelsen dnr 2022/1756. Naturvårdsverket dnr Nv-04718-22. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.0. 2023-12-01.

³⁸⁵ Skogsstyrelsen, 2022. Årsredovisning 2022, s. 76-77.

³⁸⁶ Se Skogsstyrelsen, 2022. Årsredovisning 2022, s. 76-77.

³⁸⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 189.

³⁸⁸ SOU 2021:51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Del 1, s. 79-131.

³⁸⁹ Se exempelvis Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, s. 10. Se även Forsberg, M., 2018. Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten. Nordisk Miljörättslig Tidskrift (1), 81–100, s. 91 f.

äganderätten åtnjuter ett grundlagsskydd, vilket ställer höga krav på förutsebarhet.

Ett alternativ som presenteras i flera rapporter är landskapsplanering av skog,³⁹⁰ inklusive inrättandet av ett skattefonds-system som kan användas för att kompensera de skogsägare som genom landskapsplan får ta ett större ansvar för bevarandearbetet. Landskapsplanering av skog enligt förslaget skulle kunna bidra till att motverka konflikter med Artskyddsförordningen och skapa ökad förutsebarhet för skogsägare, bl.a. i fråga om ersättning.³⁹¹

5.1.13.2 Landskapsplanering av skog

I rapporten Landskapsplanering av skog för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk³⁹² presenteras en sådan lösning. I rapporten poängteras bl.a.:

- (i) att en landskapsplanering av skog bör vara adaptiv för att kunna anpassas till naturens ständiga förändringar (t.ex. på grund av klimatförändringarna) och till ändringar i kunskapsläget;
- (ii) att lagstiftningen bör ge planmyndigheten betydande frihet för att kunna beakta och prioritera intressen utifrån de specifika förutsättningarna i landskapet, men att vissa intressen, såsom efterlevnad av miljö kvalitetsnormer och artskyddsreglerna, bör ges laglig prioritet;³⁹³ samt
- (iii) att landskapsplanen ska kombineras med ett skattefonds-system enligt vilket skogsägare skulle betala en viss avgift, varvid de medel som genereras genom avgiften kan användas för att kompensera skogsägare som genom en landskapsplan får ta ett större ansvar för bevarandearbetet.³⁹⁴

De lösningar som föreslås i rapporten synes kunna bidra till att lösa en del av de problem och otydligheter som tas upp ovan. För att på ett tillfredsställande sätt utforma en lagstiftning som uppfyller de krav och behov som nämns ovan, anser vi att en utredning skulle behöva tillsättas för att se över reglerna utifrån ett brett perspektiv. En sådan utredning bör enligt oss även omfatta de andra förslag som nämns i denna Rapport under punkterna 5.1.8 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering (Lokaliseringsprincipen)*, 5.1.9.3 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering (Riksintressen)*, 5.1.10.8 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering (Strandskydd)* och 5.1.11.15 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering (Tillståndsfrågor)*, samt en översyn och justering av SvL:s portalparagraf för att förtydliga att målet om en god avkastning ska nås inom ramen för en bibehållen biologisk mångfald i skogen. En sådan justering skulle innebära att skogsbruket och dess avkastningskrav inte får inverka negativt på skogens möjligheter att

³⁹⁰ Se exempelvis Forsberg, M., 2018. Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten. Nordisk Miljörättslig Tidskrift (1), 81–100, Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk och Skogsstyrelsen, Levande skogar - fördjupad utvärdering 2023, s. 25.

³⁹¹ Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, s. 41-42.

³⁹² Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk.

³⁹³ Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, s. 10.

³⁹⁴ Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, s. 20 och 77.

bistå med ekosystemtjänster i form av exempelvis klimatanpassningsåtgärder. Liknande justering har gjorts inom transportpolitiken, för att förtydliga att tillgänglighetsmålet ska nås inom ramen för hänsynsmålet.³⁹⁵

³⁹⁵ Se sidan "Mål för transportpolitiken" på regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>. Besökt 2024-07-18.



6. Kommunala och regionala befogenheter

6.1 Rättsläget

6.1.1 Inledning

I 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) ("**Kommunallagen**") regleras den grundläggande kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen. Av bestämmelsen framgår att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Enligt förarbetena till lagen ska kompetensfrågan bedömas från synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten.³⁹⁶

Enligt lagkommentaren innebär lokaliseringsprincipen att kommunen eller regionen får tillgodose intressen som är knutna – lokaliserade – till kommunen eller regionen. Det är varken nödvändigt eller tillräckligt att den verksamhet som avses att främjas bedrivs inom kommunens respektive regionens gränser. Det som är avgörande är istället att intresset av denna verksamhet ska vara knutet till kommunen eller regionen.³⁹⁷

Likställighetsprincipen stadgas i 2 kap. 3 § Kommunallagen. Principen innebär att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen innebär att det inte är tillåtet för kommuner och regioner att utan lagstöd särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Särbehandling kan således vara tillåten, om det finns sakliga skäl för den. Det innebär att kommuner och regioner måste kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt, om det inte finns uttryckligt lagstöd för en sådan.³⁹⁸ Såvitt vi kan se har likställighetsprincipen i relation till klimatanpassningsåtgärder ännu inte prövats i rättspraxis.³⁹⁹ I brist på relevanta exempel, dvs. där principen ställts mot intresset av särbehandling för att få till stånd en viss klimatanpassningsåtgärd, kan RÅ 1991 ref. 19 nämnas för att illustrera prövningen av sakliga skäl för särbehandling. I domen ansåg Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. att det fanns sakliga skäl för att särbehandla barnomsorgspersonal så att de fick förtur i barnomsorgskön i syfte att främja rekryteringen av sådan personal. Beslutet motiverades genom intresset att främja rekryteringen av dagbarnvårdare och på så sätt minska bristen på barnomsorgsplatser.

Som framgår ovan kan avsteg från lokaliserings- och likställighetsprincipen även göras i lag. I viss speciallagstiftning, såsom Vattentjänstlagen, har likställighetsprincipen givits en sådan utformning att den gäller oavsett till vem en kommunal prestation riktar sig eller av vem avgiften tas ut.⁴⁰⁰ I andra speciallagar, såsom Befogenhetslagen och lag (2022:1491) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät, stadgas undantag från principerna.

³⁹⁶ Se SOU 1947:53 s. 68 och Prop. 1948:140, s. 71–72.

³⁹⁷ Johan Höök, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §, Lexino 15 januari 2023, (JUNO).

³⁹⁸ Se Tom Madell, Olle Lundin, Kommunallagen. En kommentar. Kommentartill 2 kap. 3 §. 22 januari 2024, version 4A, JUNO.

³⁹⁹ Sökningar i JUNO på "likställighetsprincipen" i kombination med "klimatanpassningsåtgärd", "översvämningsskydd", "skyddsvall" m.m. har inte gett något relevant resultat.

⁴⁰⁰ SOU 1992:72. Om en ny kommunallag s. 28.

Likställighetsprincipen utgör en målsättningsprincip och ställer därför inte några preciserade krav på kommunernas handlande.⁴⁰¹ Principen har i rättspraxis tolkats relativt strängt när det gäller kommunala avgifter. Principen har dock tolkats annorlunda vid andra typer av beslut, exempelvis tillhandahållande av anläggningar till kommunmedlemmarna eller antagande av detaljplaner.⁴⁰² Vid dessa typer av beslut har kommunen ansetts ha ett förhållandevis stort handlingsutrymme (se under punkt 6.1.3 - *Rättspraxis* nedan). Inom vissa områden har till och med viss skillnad i servicenivå mellan olika delar av kommunen ansetts förenligt med likställighetsprincipen.⁴⁰³

6.1.2 Några av de risker som kan aktualiseras om en kommun eller en region bryter mot reglerna

Varje medlem av en kommun eller en region har rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.⁴⁰⁴ Ett sådant överklagande kallas laglighetsprövning.

Beslutet ska upphävas bl.a. om det rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen eller om det annars strider mot lag eller annan författning,⁴⁰⁵ dvs. exempelvis om det strider mot likställighetsprincipen.

Nedan beslut enligt PBL får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. Kommunallagen:

- (i) kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
- (ii) kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi för översiktsplanering,
- (iii) kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
- (iv) kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
- (v) kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
- (vi) kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
- (vii) kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
- (viii) kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal,
- (ix) regionfullmäktiges beslut om regionplan, och

⁴⁰¹ SOU 1992:72. Om en ny kommunallag s. 724.

⁴⁰² Se Tom Madell, Olle Lundin, Kommunallagen. En kommentar. Kommentartill 2 kap. 3 §. 1 februari 2023, version 4, JUNO.

⁴⁰³ Johan Höök, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 3 §, Lexino 15 januari 2023, (JUNO).

⁴⁰⁴ 13 kap. 1 § Kommunallagen.

⁴⁰⁵ 13 kap. 8 § p. 2 och 4 Kommunallagen.

- (x) regionfullmäktiges beslut om aktualitetsprövning av regionplan.⁴⁰⁶

6.1.3 Rättspraxis

Generellt sett kan det noteras att majoriteten av målen om laglighetsprövning mynnar ut i att klagomålet avslås.⁴⁰⁷

För att ett beslut ska anses kompetensenligt krävs det enligt Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet uppbärs av ett allmänt till kommunen eller regionen knutet intresse. Det är med andra ord inte tillräckligt att beslutet inte strider mot ett allmänt intresse.⁴⁰⁸

Frågan om ett beslut rörande klimatanpassning är förenligt med lokaliseringsprincipen eller likställighetsprincipen synes inte ha prövats i rättspraxis.⁴⁰⁹

Avseende lokaliseringsprincipen har Högsta förvaltningsdomstolen fastslagit att en kommun får engagera sig i verksamheter inom en annan kommuns område, bl.a. för flygtrafik, när anläggningarna i fråga behövs och varit till nytta för den aktuella kommunen och dess medlemmar.⁴¹⁰ Högsta förvaltningsdomstolen har även konstaterat att det kommunala engagemanget kan sträcka sig utanför Sveriges gränser om kravet på "anknytning" är uppfyllt.⁴¹¹

Avseende likställighetsprincipen har Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. fastslagit att det i planärenden krävs, för att ett beslut ska anses strida mot likställighetsprincipen, att den planläggande myndigheten ska "vid beslutsfattandet [...] felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i planärenden eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet".⁴¹² Högsta förvaltningsdomstolen har också påpekat att bestämmelser som utgör allmänt hållna riktlinjer för avvägning mellan olika intressen och tillgodoseende av olika behov, ger ett betydande utrymme för olika bedömningar och en förhållandevis stor handlingsfrihet för de beslutande myndigheterna.⁴¹³

Viktigt att notera är även att likställighetsprincipen förutsätter att olika fall behandlas olika. Exempelvis har Högsta förvaltningsdomstolen ansett det strida mot likställighetsprincipen att ta ut planavgift enligt taxa utan att beakta att byggherren haft egna kostnader för detaljplanläggning.⁴¹⁴ Det har också ansetts otillåtet att fördela kostnader för byggande av gator m.m. på samma sätt mellan

⁴⁰⁶ Se 13 kap. 1 § PBL.

⁴⁰⁷ Se Tom Madell, Olle Lundin, Kommunallagen. En kommentar. Kommentarer till 13 kap. 8 §. 1 februari 2023, version 4, JUNO.

⁴⁰⁸ Se RÅ 1993 ref. 25.

⁴⁰⁹ En sökning i Junos rättsdatabas med sökorden "klimatanpassning" "lokaliseringsprincip" respektive "klimatanpassning" "likställighetsprincip" genomfördes den 23 november 2023 och gav inget relevant resultat. Sökningar avseende "dike" och "lokaliseringsprincip", "vall" och "lokaliseringsprincip", "fördröjningsmagasin" och "lokaliseringsprincip", "skydd" och "lokaliseringsprincip", "översvämning" och "lokaliseringsprincip", "skogsbrand" och "lokaliseringsprincip", "torka" och "lokaliseringsprincip", "dike" och "likställighetsprincip", "vall" och "likställighetsprincip", "fördröjningsmagasin" och "likställighetsprincip", "skydd" och "likställighetsprincip", "översvämning" och "likställighetsprincip", "skogsbrand" och "likställighetsprincip", "torka" och "likställighetsprincip", genomfördes den 13 mars 2024.

⁴¹⁰ Se RÅ 1974 A 2082.

⁴¹¹ Se RÅ 79 Ab 12.

⁴¹² Se exempelvis HFD 1189-12 och RegR 1470-2010. Notera dock att målen avgjordes med tillämpning av den äldre plan- och bygglagen.

⁴¹³ Se exempelvis RÅ 2009 not 55, RegR 5017-2008 och RegR 5572-2008.

⁴¹⁴ RÅ 1997 ref 66.

befintlig äldre bebyggelse och nybebyggelse, utan någon reduktion med hänsyn till befintligt vägnät.⁴¹⁵

I ärenden om fördelning av kostnader/avgifter har Högsta förvaltningsdomstolen uttryckt att en bestämmelse som är allmänt hållen i vissa lägen måste anses ge utrymme för olika bedömningar när det gäller frågan om särförhållanden beträffande viss eller vissa fastigheter lämpligen bör ge upphov till särskild anläggningstaxa eller inte, utan att någon av dessa bedömningar ska anses vara lagstridig.⁴¹⁶ Högsta förvaltningsrätten har också anfört att det kan åligga den beslutande myndigheten att ange skälen för en differentiering av avgifter.⁴¹⁷

6.1.4 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

I flera skrifter⁴¹⁸ omnämns ovannämnda kommunala befogenheter och principer som möjliga hinder för kommunernas och regionernas arbete med klimatanpassning.

Av Klimatanpassningsstrategin 2017/18 framgår att kommunen har ansetts ha möjlighet att vidta förebyggande klimatanpassningsåtgärder, förutsatt att åtgärderna är förenliga med allmänintresset i Kommunallagen.⁴¹⁹

Av Riksrevisionens rapport Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön (RiR 2022:29) framgår att det kan vara oklart vilka åtgärder som ska bedömas vara av allmänt intresse och därmed falla under kommunalt ansvar att utföra.⁴²⁰

Även SKR menar att det råder osäkerhet om vilka de kommunala/regionala befogenheterna är och hur långt de sträcker sig, och att denna osäkerhet har en hämmande effekt när det gäller kommunernas och regionernas engagemang i klimatiförebyggande åtgärder.⁴²¹

SKR menar att förutsättningarna för kommuner och regioner att vidta eller finansiera klimatiförebyggande åtgärder måste tydliggöras och att detta bör ske genom en särskild lagreglering som klargör kommunernas och regionernas befogenhet att vidta eller finansiera åtgärder mot naturolyckor.⁴²² Mot bakgrund av att flera utredningar och rapporter har lyft fram behovet av samverkanslösningar på olika nivåer, föreslår SKR även att regleringen ska omfatta en bestämmelse om att kommuner och regioner kan ta på sig en allmän samordnande roll för planering och genomförande av åtgärder mot naturolyckor.⁴²³

SKR föreslår därför att regeringen ska utreda följande lagförslag:

⁴¹⁵ RÅ 1991 ref 17.

⁴¹⁶ NJA 1993 s. 700 (I) (II).

⁴¹⁷ R78 2:22.

⁴¹⁸ Såsom Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022, ss. 274-275, Riksrevisionens granskningsrapport Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 42 och s. 72, Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60), ss. 584-585 och SWECO, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön, s. 16.

⁴¹⁹ Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 19.

⁴²⁰ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 42 och 72.

⁴²¹ SKR, 2022. Behov av lagstiftningsåtgärder för att underlätta genomförandet av angelägna klimatanpassningsåtgärder, s. 4.

⁴²² SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 3.

⁴²³ SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 3.

1 § En kommun eller en region får vidta eller lämna bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor om åtgärden är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar.

2 § En kommun eller en region får planera och samordna arbete avseende sådana åtgärder som avses i 1 §.

3 § En kommun eller en region får träffa avtal med fastighetsägare eller andra som har nytta av åtgärder enligt 1 § om medfinansieringsersättning.⁴²⁴

Det är vår bedömning att en kommun eller en region kan argumentera för att det är kompetensenligt och förenligt med lokaliserings- och likställighetsprincipen att vidta vissa klimatanpassningsåtgärder som innebär att kommun- eller regionmedlemmar som objektivt sett befinner sig i olika situationer behandlas olika, även om dessa åtgärder i vissa fall sträcker sig utanför kommunens eller regionens gränser. Frågorna är dock som framgår ovan oprövade i sammanhanget, vilket kan antas skapa viss osäkerhet. Utifrån de problem som nämns ovan under punkt 6.1 - *Rättsläget*, ser vi ett behov av att förtydliga regionernas och kommunernas möjligheter att vidta och finansiera klimatanpassningsåtgärder, särskilt vad avser den bebyggda miljön. I övrigt hänvisar vi till våra kommentarer avseende förslaget i punkt 3.2.2 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering* ovan.

⁴²⁴ SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 3.

The background of the slide is a dark blue color with a pattern of numerous small, white, circular water droplets of varying sizes, creating a textured, rain-like effect.

7. Ansvar för skador som uppstått pga. en väder- eller klimat- relaterad händelse

7.1 Generellt om skadeståndsrätten

7.1.1 Inledning

Skadeståndsrätten reglerar möjligheten för en skadelidande att få ersättning (skadestånd) för skador orsakade av någon annan (skadevållaren).

Alla skadeståndsfrågor hör dock inte till skadeståndsrätten. Skadeståndsrätten brukar endast omfatta frågor om utomobligatoriskt skadestånd, dvs. frågor rörande skadeståndsanspråk som inte har sitt ursprung i något avtal eller i ett avtalsliknande förhållande mellan parterna. Skadeståndsfrågor som har sitt ursprung i ett avtal eller i avtalsliknande förhållanden hör normalt sett till den allmänna eller speciella avtalsrätten (såsom konsumenträtten, hyresrätten m.m.).

Den centrala skadeståndsrättsliga lagstiftningen är skadeståndslagen (1972:207) ("**Skadeståndslagen**"). Skadeståndslagen är en ramlag som syftar till att tillhandahålla vissa grundläggande regler och en struktur för skadeståndsrätten.

Skadeståndslagen är dispositiv, vilket innebär att skadeståndsbestämmelser som har sin grund i speciallagstiftning, i avtal eller i övrigt i regler om skadestånd i avtalsförhållanden, har företräde framför Skadeståndslagens regler.⁴²⁵

Många viktiga skadeståndsprinciper är inte lagfästa, utan följer av allmänna rättsprinciper. Skadeståndslagen och skadeståndsprinciperna tillämpas kompletteringsvis även när andra regler är tillämpliga, varför de alltid kan ha betydelse för bedömningen av ett eventuellt skadeståndsansvar. Därför följer en kort redogörelse för olika skadeståndsregler som kan komma att aktualiseras vid en väder- eller klimatrelaterad skada. Det finns dock annan speciallagstiftning som kan komma att aktualiseras i sammanhanget, och nedan redogörelse ska därför inte betraktas som uttömmande, utan snarare som någon form av orientering, med vissa tillämpningsexempel.

7.1.2 Skadestånd enligt 32 kap. MB

7.1.2.1 Förutsättningar för skadeståndsansvar

Skadestånd enligt 32 kap. MB ska betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Ansvaret enligt 32 kap. 1 § 1 st. MB är strikt (dvs. aktualiseras oaktat uppsåt eller vårdslöshet) under förutsättning att den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten (ortsvanlighet) eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden (allmänvanlighet).⁴²⁶ Om skadan har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet utgår ersättning oavsett Orts- eller allmänvanlighet.⁴²⁷

En ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts endast om skadan är av någon betydelse.⁴²⁸ Vad som avses med att en skada är "av någon betydelse" framgår inte av bestämmelsen. I förarbetena anges att ett riktmärke för vad som kan anses vara en bagatellartad skada kan vara det självriskbelopp som i normalfallet förekommer i hemförsäkringar. När skadan gäller en fastighet

⁴²⁵ 1 kap. 1 § Skadeståndslagen.

⁴²⁶ 32 kap. 1 § 1 st. MB.

⁴²⁷ 32 kap. 1 § 3 st. MB.

⁴²⁸ 32 kap. 1 § 2 st. MB.

bör dock bedömningen, enligt förarbetena, utgå från fastighetens totalvärde.⁴²⁹ Frågan om en ren förmögenhetsskada är av betydelse behöver dock endast besvaras om varken ortsvanlighet eller allmänvanlighet ansetts föreligga.⁴³⁰

I MB föreskrivs en bevislättning vid vissa typiska miljöskador, varigenom orsakssamband presumeras om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.⁴³¹

7.1.2.1 Verksamhet på en fastighet

Orsaken till skadan ska vara en verksamhet, och denna ska utövas på en fastighet. Med verksamhet lär avses dels vissa utsläpp från mark, byggnader eller anläggningar, dels viss användning av mark, byggnader och anläggning eller användning av marken som kan medföra olägenhet för omgivningen "genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke joniserande strålning eller annat liknande".⁴³²

Även användning av vattenområde (såsom muddring) anses utgöra verksamhet på en fastighet. Om verksamheten går att anknyta till en viss fastighet blir MB tillämplig, även när den skadegörande handlingen inte företas på fastigheten. Ansvar för skada orsakad av rörliga störningskällor faller dock normalt sett utanför MB:s skadeståndsregler, om inte det gäller en samlad trafikverksamhet med anknytning till en viss fastighet.⁴³³

Verksamheten kan utövas av andra än en fastighetsägare, t.ex. av en nyttjanderättshavare eller entreprenör, som kan bli ansvariga för uppkomna skador enligt MB:s regler.⁴³⁴

Störningarna måste vara av sådant slag som anges i 32 kap. MB,⁴³⁵ se närmare om detta nedan. Ansvar anses vara begränsat till störningar som utgör en någorlunda typisk följd av verksamheten på fastigheten,⁴³⁶ vilket överensstämmer med ovannämnd skadeståndsrättslig princip om att en skada, för att vara ersättningsgill, inte får vara en för slumpmässig och/eller oförutsebar konsekvens av ett visst agerande (se punkt 7.1.7 - *Skadestånd enligt Skadeståndslagen* ovan).

7.1.2.1 Omgivning

"Omgivning" i paragrafens mening avser inte bara grannfastigheten. Avgörande är istället om skadan inträffar på verksamhetens arbetsområde. Enligt lagmotiven får man i tveksamma situationer falla tillbaka på en bedömning av den störande verksamhetens art och karaktär.⁴³⁷

En skada kan anses inträffad i verksamhetens omgivning om den inträffar i en lokal eller ett utrymme som någon annan disponerar.⁴³⁸ Däremot kan inte en

⁴²⁹ Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador, s. 40.

⁴³⁰ Se Ullman, Harald, Miljöbalk (1998:808) 32 kap. 1 §, Lexino 2021-08-28 (JUNO).

⁴³¹ 32 kap. 3 § 3 st. MB.

⁴³² Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 26.

⁴³³ Jfr. Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador, s. 38.

⁴³⁴ Se 32 kap. 6 och 7 §§ MB.

⁴³⁵ Se 32 kap. 3–5 a §§ MB.

⁴³⁶ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 29.

⁴³⁷ Jfr. Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador, s. 38 f.

⁴³⁸ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 30.

skada omfattas av bestämmelsen om den inträffar inom nyttjanderättshavarens verksamhetsområde, dvs. inte i dess omgivning.⁴³⁹

7.1.2.2 Immissioner

MB:s skadeståndsregler gäller bara vid vissa typer av störningar (även kallade immissioner),⁴⁴⁰ nämligen skador genom förorening av vattenområden och av grundvatten, luftförorening, markförorening, buller och skakning, skador genom ändring av grundvattennivån, samt "annan liknande störning".⁴⁴¹ Normalt sett omfattar reglerna mer varaktig inverkan på omgivningen.⁴⁴²

I förarbetena till miljöskadelagen (MB:s företrädare) har "annan liknande störning" ansetts kunna vara spridning av virus och olika smittämnen; obehag av insekter och råttor; hetta, köld, starkt ljussken; översvämningsskador till följd av utsläpp av avloppsvatten i ett vattendrag, psykiska immissioner, estetiska immissioner m.m.⁴⁴³

Enligt motiven omfattas inte översvämningar på grund av nederbörd av bestämmelsen. Också enligt motiven utgör avsiktliga höjningar eller sänkningar av grundvattennivån (som exempelvis kan orsaka vattenskadorna på mark och byggnader respektive sättningar i byggnader) ofta vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Om verksamheten har tillstånd tillämpas i stället 31 kap. MB i fråga om ersättning.⁴⁴⁴

I den juridiska doktrinen har en översvämning som enbart beror på riklig nederbörd eller andra förhållanden som fastighetsägaren inte kontrollerar inte ansetts kunna utgöra en "annan liknande störning". Ett tveksamt fall som har relevans för bedömningen av skador orsakade av väder- eller klimatrelaterade händelser, har dock ansetts vara skada orsakad av översvämning genom vatten från en annan fastighet.⁴⁴⁵ Är vattnet förorenat kan det bli fråga om ansvar för skador genom förorening av vattenområden, förorening av grundvatten eller markförorening.⁴⁴⁶

Högsta domstolen har i flera fall ålagt ett strikt ansvar för skador orsakade av vattenutsläpp till följd av rörbrott.⁴⁴⁷

MÖD har ansett att Banverket inte var ansvarigt som utövare av verksamhet på järnvägen, när en kulvert under en banvall hade blockerats, vilket hade orsakat översvämningsskador på omgivande fastigheter. Skadan ansågs inte ha något samband med några särskilda åtgärder från verkets sida. MÖD gjorde ingen prövning av frågan om staten kunde vara skadeståndsskyldig på annan grund, såsom på grund av oaktsamhet.⁴⁴⁸

⁴³⁹ Se MÖD 2004:33.

⁴⁴⁰ Se 32 kap. 3–5 a §§ MB.

⁴⁴¹ Se 32 kap. 3 § 1 st. MB.

⁴⁴² Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 37.

⁴⁴³ Se Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador, s. 45. Se även NJA 1988 s. 376.

⁴⁴⁴ Se Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador, s. 42. Notera att det i motiven används begreppet vattenföretag enligt då gällande vattenlagen.

⁴⁴⁵ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 41-42. I vissa fall kan ansvar åläggas enligt Vattentjänstlagen; se nedan under punkt 7.1.5 - *Ansvar enligt Vattentjänstlagen*.

⁴⁴⁶ Se 32 kap. 3 § 1 st. p. 1, 2 respektive 5 MB.

⁴⁴⁷ Se NJA 1991 s. 720, NJA 1997 s. 468 och NJA 2001 s. 368.

⁴⁴⁸ Se MÖD:s dom 2005-04-29 i mål M 3138-04.

MÖD har bedömt att grävning som en kommun hade genomfört i syfte att skydda en skola från översvämningsskador och som ändrade loppet av en vattenström med skada på byggnader som följd, utgjorde en "annan liknande störning".⁴⁴⁹

Mark- och miljödomstolen har kommit fram till samma slutsats avseende en kommuns åtgärd att stänga av vattenflödet i en bäck i syfte att rädda ett antal villor som annars löpte risk att drabbas av översvämning, och att därmed ändra vattenflödet i bäcken.⁴⁵⁰

7.1.2.1 *Ansvar för skador orsakade av sprängningsarbete, grävningsarbete m.m.*

Skadeståndsansvar kan också aktualiseras för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål orsakade genom ett sprängningsarbete eller annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.⁴⁵¹

Om ingen av de ovanstående ansvarsgrunderna är tillämplig, kan skadeståndsansvar aktualiseras för skador genom grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § Jordabalken eller i ett annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.⁴⁵²

Stycket innebär en skärpning av ansvaret i förhållande till Skadeståndslagen genom att ansvaret sträcker sig också till culpa hos anlåtade självständiga medhjälpare, typiskt sett entreprenörer. Ett praktiskt exempel på culpa, vilket särskilt anges i lagtexten, är underlåtenhet att vidta skyddsåtgärder mot grävningsskador. Dessa åtgärder beskrivs närmare i Jordabalken.⁴⁵³ Den som avser att utföra eller låter utföra grävningsarbete eller liknande ska enligt 3 kap. 3 § Jordabalken vidta "varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande fastighet". Om åtgärden uppenbarligen medför högre kostnad än den skada åtgärden avser få den underlåtas, i vilket fall skadan ska ersättas enligt 32 kap. MB.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, ska den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.⁴⁵⁴ Ansvaret är således strikt, vilket kan anses ge uttryck för den allmänna principen om strikt ansvar för farlig verksamhet.

Motsvarande regel gäller även i fråga om tredimensionell fastighet, om skada förekommer på annan del av samma anläggning där arbetet utförs.⁴⁵⁵

7.1.2.2 *Begränsning av det strikta ansvaret*

Det strikta ansvaret enligt MB begränsas på så sätt att skada som inte orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet bara ersätts om den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.⁴⁵⁶

⁴⁴⁹ MÖD mål M 2006:69.

⁴⁵⁰ Mark- och miljödomstolen. Växjö tingsrätt. Dom den 2012-11-13 i mål M 3697-09. Se mer om detta nedan under 7.1.2 *Rättspraxis av relevans för klimatanpassning*.

⁴⁵¹ 32 kap. 4 § MB.

⁴⁵² 32 kap. 5 § 1 st. MB.

⁴⁵³ Se 3 kap. 3 § JB.

⁴⁵⁴ 32 kap. 5 § 2 st. MB.

⁴⁵⁵ 32 kap. 5a § MB.

⁴⁵⁶ 32 kap. 1 § 3 st. MB.

För att ansvarsbegränsningen ska kunna tillämpas krävs dels att störningen kan anses vanligt förekommande på skadeplatsen (ortsvanlighet) eller på annan plats under jämförliga förhållanden (allmänvanlighet), dels att störningen skäligen bör tålas. I rättspraxis talas ibland om risker som en fastighetsägare i ett område har anledning att räkna med.⁴⁵⁷

Skälighetsbedömningen görs utifrån en mängd faktorer som närmare beskrivs i förarbetena. Däri anges exempelvis att Orts- eller allmänvanlighet inte kan åberopas när den skadelidandes hälsa försämras. Vidare anses störningar genom sprängningar samt mark- och grundvattenföroreningar sällan eller aldrig kunna betraktas som Orts- eller allmänvanliga, till skillnad från mindre störningar genom luft- och vattenföroreningar och buller. Enligt förarbetena bör hänsyn till viss mån också tas till typen av skadegörande verksamhet, varvid den skadelidande anses behöva tåla något mer vid verksamheter som kan anses samhällsnyttiga än i andra sammanhang. Detta synsätt anses gälla särskilt vid rena förmögenhetsskador. Enligt förarbetena beror också skälighetsbedömningen delvis på de krav som man ställer på miljön, varvid de normer som myndigheterna ställer upp för acceptabla störningar kan påverka bedömningen av vad den skadelidande skäligen får tåla. Vidare bör hänsyn också tas till skadans storlek, varvid en för den skadelidande ekonomiskt kännbar skada inte bör vara en sådan som den skadelidande skäligen bör tåla. Vid avvägningen anses kunna finnas skäl att också ta hänsyn till om den skadelidande är en privatperson, en näringsidkare, en juridisk person eller ett offentligt organ.⁴⁵⁸

I rättspraxis har MÖD konstaterat att redan storleken av skadan kan vara sådan att den skäligen inte bör tålas.⁴⁵⁹ Luktstörningar från ett reningsverk för avloppsvatten har lett till skadeståndsansvar.⁴⁶⁰ Trafikimmisioner och estetiska störningar från allmänna vägar har generellt ansetts allmänvanliga.⁴⁶¹ I flera avgöranden har betonats att den störande verksamheten var samhällsnyttig.⁴⁶²

7.1.2.3 *Ansvar för vållande*

Om en skada har "orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet" svarar en störande verksamhet fullt ut även för Orts- och allmänvanliga störningar.⁴⁶³

Lagtexten kräver inte vållande hos den ansvarige själv, utan denne svarar också för anställdas handlande och för självständiga medhjälpare (såsom entreprenörer som anlåtats för att utföra en viss uppgift).⁴⁶⁴

Om verksamheten har tillåtits av myndighet eller miljödomstol, eller får den ändå anses tillåten, kan en följdskada inte anses orsakad rättsstridigt, varför culpa inte kan aktualiseras. I så fall ska Orts- och allmänvanlighetsregeln tillämpas.⁴⁶⁵

⁴⁵⁷ Se NJA 1999 s. 385 och MÖD mål M 2006:17.

⁴⁵⁸ Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador, s. 40-42.

⁴⁵⁹ Se MÖD mål M 2002:17.

⁴⁶⁰ NJA 1963 s. 162.

⁴⁶¹ Se NJA 1999 s. 385.

⁴⁶² Se exempelvis NJA 1999 s. 385.

⁴⁶³ Se 32 kap. 1 § MB och Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 72.

⁴⁶⁴ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 72.

⁴⁶⁵ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 73.

Ansvaret för vårdslöshet går längre än motsvarande ansvar enligt Skadeståndslagen, dels i fråga om medhjälparens handlande, dels eftersom även ren förmögenhetsskada omfattas, om skadan är av någon betydelse.⁴⁶⁶

I övrigt blir allmänna principer för culpabedömningen tillämpliga, varvid det kan antas att ansvar för vållande föreligger om ett företag inte följer de föreskrifter som meddelats i ett tillståndsbeslut eller om den skadegörande verksamheten olovligen bedrivs utan tillstånd.⁴⁶⁷

7.1.2.1 Jämkning

Möjlighet till jämkning av skadestånd föreligger med stöd av Skadeståndslagen.⁴⁶⁸ Avgörande för jämningsmöjligheten är hur betungande skadeståndet är för den ansvarige. Skadestånd som täcks av ansvarsförsäkring jämkas därför inte.⁴⁶⁹

Eftersom försäkring långt ifrån alltid föreligger vid ansvar för miljöskador (se närmare om försäkringsskydd under kapitel 10 - *Något om försäkring* nedan), borde regeln kunna få betydelse i dessa fall. Något mål där den åberopats i sådana sammanhang är dock inte känt och jämningsregeln synes ha haft en begränsad tillämpning.⁴⁷⁰

Det kan finnas anledning att skydda privatpersoner mot ett för omfattande ansvar för skador i omgivningen. Så länge villaägarens skadeståndsskyldighet täcks av försäkring lär inte någon jämkning aktualiseras. Om vissa väder- eller klimatrelaterade skador av någon anledning (exempelvis för att de inte längre anses oförutsebara) inte täcks av en privatpersons försäkring, kan jämningsregeln komma att aktualiseras.⁴⁷¹

7.1.2.1 Ansvarsbefriande omständigheter

Utöver jämningsmöjligheten kan det anses orimligt att kunna utkräva skadestånd från en verksamhetsutövare för skador som orsakas av en *force majeure*-händelse, såsom en naturkatastrof.

I annan lagstiftning förekommer ofta undantag från det strikta ansvaret när en skada på miljön orsakas av *force majeure*.⁴⁷² Det görs i MB inte något sådant undantag.

I den juridiska litteraturen har det ansetts orimligt att utkräva ett ansvar för störningar som helt orsakats av *force majeure*-händelser. I ett sådant fall har domstolen dock ansetts ha möjlighet att hänvisa till det internationellt vedertagna *force majeure*-undantaget.⁴⁷³

Ansvar har dock ansetts kunna utkrävas för skador som visserligen utlöses av en naturkatastrof, men som är relativt förutsebara och typiska följder av verksamheten. Så kan vara fallet om ämnen från en miljöfarlig verksamhet sprids på grund av skyfall.⁴⁷⁴

⁴⁶⁶ Se 32 kap. 1 § 2 st. MB.

⁴⁶⁷ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 72.

⁴⁶⁸ Se 6 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁴⁶⁹ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 107.

⁴⁷⁰ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 107.

⁴⁷¹ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 107 f.

⁴⁷² Se exempelvis 10 kap. 3 § 2 st. sjölagen (1994:1009).

⁴⁷³ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 54 f.

⁴⁷⁴ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 54 f.

7.1.2.1 *Preskription*

Skadeståndskrav enligt MB preskriberas enligt preskriptionslagen (1981:130) ("**Preskriptionslagen**") (se närmare om allmänna preskriptionsregler enligt Preskriptionslagen under punkt 7.1.7.12 - *Preskription*).

7.1.2.2 *Rättspraxis av relevans för klimatanpassning*

I nedan två rättsfall har kommuner som vidtagit åtgärder för att skydda befintlig bebyggelse från översvämningsskador ansetts skadeståndsskyldiga enligt MB. Domstolarna har inte godtagit kommunernas force majeure-invändningar.

I MÖD mål M 2006:69 hade en kommun låtit genomföra grävningssarbeten i syfte att skydda en skola från översvämningar. Bortschaktningen medförde dock ett okontrollerbart erosionsförlopp, varvid det förorenade vattnet orsakade omfattande skador på två bostadshus och ett garage.

Kommunen gjorde bl.a. gällande att den skulle gå fri från ansvar eftersom åtgärden vidtagits på grund av det akuta nödläge som uppstått till följd av ihållande regnoväder, dvs. en force majeure-händelse. Händelseförloppet efter grävningen hade enligt kommunen varit så säreget och oförutsebart att det inte kunde läggas kommunen till last. Skadan skulle enligt kommunen ha inträffat oavsett kommunens ingrepp, om än något senare, på grund av att marken var underminerad och lätteroderad.

MÖD konstaterade att översvämningsskador som orsakats av att ett vattenflöde genom grävning släppts in på en annan fastighet utgjorde en "annan liknande störning" och att ingen befriande omständighet förelåg. Kommunen blev således skadeståndsskyldig.⁴⁷⁵

Mark- och miljödomstolen har kommit fram till samma slutsats avseende en kommuns åtgärd att stänga av vattenflödet i en bäck i syfte att rädda ett antal villor som annars löpte risk att drabbas av översvämning, och att därmed ändra vattenflödet i bäcken. Enligt domstolen var det övervägande sannolikt att kommunens åtgärd orsakat de skador som uppkommit på en närliggande golfanläggning och det borde inte varit alltför svårt för kommunen att förutse skadorna, varvid det förelåg adekvat kausalitet mellan störningen och skadorna. Domstolen ansåg dessutom att det inte förelåg någon ansvarsbefriande grund, varför kommunen blev skadeståndsskyldig.⁴⁷⁶

I mål M 13145-21 hade Försvarsmaktens miljöfarliga verksamhet i form av användning av brandskum som innehållit PFAS gett upphov till en PFAS-förorening i mark och grundvatten vid Ärna. Det kommunala VA-bolaget Uppsala Vatten krävde Försvarsmakten på skadestånd med anledning av föroreningen. MÖD ansåg att Försvarsmakten var ansvarig för skadan enligt 32 kap. MB och konstaterade bl.a. att det förhållandet att Försvarsmaktens användning av brandsläckningsskum varit lagenlig och skett utifrån dåtidens krav inte utgjorde skäl för jämkning. I målet gjorde Försvarsmakten även gällande att ersättningsanspråket var preskriberat. MÖD anförde i den delen att störningen var pågående, varför preskriptionstiden inte börjat löpa och Uppsala Vattens ersättningsanspråk därför inte var preskriberat.

⁴⁷⁵ MÖD 2006:69.

⁴⁷⁶ Mark- och miljödomstolen. Växjö tingsrätt. Dom den 2012-11-13 i mål M 3697-09.

7.1.3 Skadestånd enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB

7.1.3.1 Förutsättningar för ansvar

Det har i den juridiska litteraturen framförts att hänsynsreglerna i 2 kap. MB (särskilt kraven på försiktighet,⁴⁷⁷ kunskap,⁴⁷⁸ klokt produktval,⁴⁷⁹ klok hushållning,⁴⁸⁰ samt klok lokalisering,⁴⁸¹ allt för att förhindra skada eller olägenheter för människors hälsa och miljön), skulle kunna innebära skärpta krav på en verksamhet i skadeståndsrättsligt hänseende.⁴⁸²

Hänsynskravet bör även kunna användas för att skärpa ansvaret för underlåtenhet, i varje fall när det gäller skyddet för människors hälsa och miljön. I NJA 2021 s. 473 blev en förening skadeståndsskyldig på grund av dåligt underhåll av en trasig dagvattenanläggning (dvs. närmast på grund av underlåtenhet – se närmare om begreppet under punkt 7.1.7.3 - *Plikt att inte skada* ovan). Högsta domstolen anförde bl.a. att en skyldighet att undanröja eller begränsa en skaderisk kan följa av ett krav på hänsyn till omgivningen och nämnde såväl hänsynsreglerna i 2 kap. MB som i 3 kap. 1 § Jordabalken (se närmare om den sistnämnda regeln under punkt 7.1.8.2 - *Skadestånd enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB* och 7.1.8.3 - *Skadestånd enligt hänsynsregeln i Jordabalken* nedan).

7.1.3.1 Skadan

Utifrån hänsynsreglernas skyddsobjekt har det i den juridiska litteraturen ansetts rimligt att brist på föreskriven försiktighet eller kunskap bör kunna grunda skadeståndsansvar för personskada samt för skador på miljön (såsom markskador). Det anses dock vara oklart om sådant ansvar kan utsträckas till att gälla även saksador av annat slag (såsom skada på byggnader eller fordon).⁴⁸³ Det anses också vara oklart om och i så fall under vilka omständigheter ren förmögenhetsskada som uppkommer på grund av bristande hänsyn enligt MB:s regler ska ersättas.⁴⁸⁴

7.1.3.2 Skadeståndsansvariga

Ansvaret gäller för verksamhetsutövaren. Det får anses vara oklart om ansvaret även kan omfatta vållande av självständig medhjälpare. Frågan blir aktuell när man inte kan visa bristande hänsyn hos verksamhetsutövaren själv.⁴⁸⁵

7.1.3.3 Förhållandet till skadeståndsansvaret enligt 32 kap. 1 § 1 st. MB

Det strikta skadeståndsansvaret enligt 32 kap. 1 § 1 st. MB gäller, som tidigare nämnts, bara om den störning som orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Kan man konstatera culpa (vilket skulle kunna vara fallet vid en överträdelse av en hänsynsregel) gäller miljöansvaret enligt vad som i övrigt föreskrivs i 32 kap.

⁴⁷⁷ 2 kap. 3 MB.

⁴⁷⁸ 2 kap. 2 § MB.

⁴⁷⁹ 2 kap. 4 § MB.

⁴⁸⁰ 2 kap. 5 § MB.

⁴⁸¹ 2 kap. 6 § MB.

⁴⁸² Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 120.

⁴⁸³ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 121-122.

⁴⁸⁴ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 122-123.

⁴⁸⁵ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 122-123.

MB, i vilket fall ren förmögenhetsskada ska ersättas och bevislättnad ska inträda (se närmare om detta under punkt 7.1.8.1 - *Skadestånd enligt 32 kap. MB*).

7.1.4 Skadestånd enligt hänsynsregeln i Jordabalken

7.1.4.1 Förutsättningar för ansvar

Enligt 3 kap. 1 § Jordabalken ska var och en vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen.⁴⁸⁶

7.1.4.2 Omgivningen

Med "omgivningen" avses i första hand närliggande fastigheter, men hänsyn kan också krävas till den som bedriver annan verksamhet på samma fastighet (begreppet överensstämmer därför inte med avgränsningen av det strikta ansvaret i 32 kap. 1 § MB, se under punkt 7.1.8.1 - *Skadestånd enligt 32 kap. MB*).

7.1.4.3 Skadan

Vilken typ av skada som ska ersättas vid en överträdelse av bestämmelsen framgår inte av lagen. Att sakskada ska ersättas framgår av rättspraxis.⁴⁸⁷

Ansvaret synes också omfatta vissa olägenheter av ideell natur,⁴⁸⁸ samt ren förmögenhetsskada.⁴⁸⁹ Det har dock i den juridiska litteraturen ansetts tveksamt om helt oväsentliga rena förmögenhetsskador som inte vållats genom brott ska ersättas.⁴⁹⁰

7.1.4.4 Skadeståndsansvariga

Som framgår av lagtexten gäller regeln även för andra än fastighetsägaren.

Enligt rättspraxis synes en överträdelse av hänsynsregeln främst medföra skadeståndsansvar för den som äger eller utövar verksamhet på den aktuella fastigheten.⁴⁹¹ I den juridiska litteraturen har det framförts att ansvaret även bör kunna omfatta medhjälpare/entreprenör vid arbete på fastigheten.⁴⁹²

7.1.4.1 Ansvar för bristande hänsyn

Ansvaret enligt Jordabalkens regel grundas på bristande hänsyn. Det är således varken fråga om något strikt ansvar (jfr. 32 kap. 1 § 1 st. MB) eller om något culpaansvar i Skadeståndslagens mening.

I den juridiska litteraturen har det framförts att ansvaret inte kan antas utesluta vanligt culpaansvar. Det har också framhållits att regeln kan antas innebära en skadeståndsskyldighet för underlåtenhet som ibland går längre än Skadeståndslagens, men att det är oklart vilka aktsamhetskrav man kan ställa på den som nyttjar fast egendom.⁴⁹³

⁴⁸⁶ 3 kap. 1 § Jordabalken.

⁴⁸⁷ Se exempelvis NJA 1990 s. 71, NJA 1995 s. 720, NJA 1994 s. 162 och NJA 2021 s. 473.

⁴⁸⁸ Se NJA 1938 s. 479, NJA 1940 s. 651 och NJA 1947 s. 57.

⁴⁸⁹ Se NJA 1936 s. 552, NJA 1940 s. 508 och NJA 1943 s. 461.

⁴⁹⁰ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 115.

⁴⁹¹ Se exempelvis NJA 1993 s. 720, NJA 1994 s. 162 och NJA 2021 s. 473.

⁴⁹² Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 116, med hänvisning till NJA 1994 s. 162.

⁴⁹³ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 117.

7.1.4.2 *Rättspraxis av relevans för klimatanpassning*

I NJA 1995 s. 720 blev en fastighetsägare skadeståndsskyldig på grund av att fastighetsägaren hade lagt igen en bäckfåra utan hänsyn till att det genom fåran skedde avrinning av dagvatten från en grannfastighet, vilket hade orsakat grannfastigheten skada.

Se även ovannämnt rättsfall NJA 2021 s. 473 (under punkt 7.1.3.1 – *Förutsättningar för ansvar*).

7.1.4.3 *Preskription*

Skadeståndskrav enligt hänsynsregeln i Jordabalken preskriberas enligt Preskriptionslagen (se närmare under punkt 7.1.8.6 - *Skadestånd enligt Skadeståndslagen*).

7.1.5 **Ansvar enligt Vattentjänstlagen**

7.1.5.1 *VA-huvudmannens ansvar*

De krav som ställs enligt Vattentjänstlagen på en VA-anläggning redogörs för närmare ovan under punkt 4.1.2 - *Kommunens och byggnadsnämndens ansvar*.

Uppfyller inte VA-anläggningen de krav som ställs kan VA-huvudmannen (oftast en kommun eller ett kommunalt bolag) vara ersättningskyldig för översvämningsskador som beror på anläggningen.⁴⁹⁴ Det krävs således att VA-huvudmannen ska ha åsidosatt sina skyldigheter för att skadestånd enligt Vattentjänstlagen ska utgå.

I mål M 2065-21 begärde en förening ersättning från kommunen, i egenskap av VA-huvudman, för vattenskadorna som uppkommit till följd av en översvämning. Mark- och miljödomstolen konstaterade att en VA-anläggning ska vara dimensionerad för att klara av ett tioårsregn för att tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Domstolen ansåg även att den aktuella VA-anläggningen – i VA-rättslig mening – rimligen endast kunde ha varit avsedd att leda bort de vattenmängder den faktiskt dimensionerats för. Att de drabbade byggnaderna uppförts i enlighet med kommunens beviljade bygglov, samt att det framgick av detaljplanen att allt dagvatten var avsett att ledas till ett perkolationsdike, föranledde inte någon annan bedömning. Domstolen ogillade föreningens talan och hänvisade föreningen att föra en eventuell talan gentemot kommunen i egenskap av bygglovsgivande och planläggande myndighet i en annan ordning.⁴⁹⁵

Vad avser skador som orsakats av att spillvatten har tryckts tillbaka in i källare genom bl.a. golvbrunnar har det inte ansetts tillräckligt för huvudmannen att visa att VA-anläggningen är dimensionerad för ett tioårsregn för att undgå skadeståndsansvar, eftersom spillvattenledningen i ett duplikatsystem inte dimensioneras för regn. Exempelvis i VÖD DTVa 2/85 har VA-huvudmannen inte kunnat undgå skadeståndsansvar genom att hänvisa till force majeure i form av osedvanligt omfattande regn.

I mål M 9732-11 avfärdade inte MÖD VA-huvudmannens invändning att vattenmängden i spillvattenledningen vid översvämningstillfället orsakades av ytledes inträngande vatten i fastigheterna som via golvbrunnarna belastade

⁴⁹⁴ 45 § Vattentjänstlagen.

⁴⁹⁵ Mark- och miljödomstolen. Vänersborgs tingsrätt. Dom den 2022-11-11 i mål M 2065-21.

spillvattenledningen, vilket VA-huvudmannen inte hade möjlighet att förhindra.⁴⁹⁶ Om VA-huvudmannen hade lyckats redovisa en säker uppgift angående omfattningen av sådant vattentillskott till spillvattenledningen är det möjligt att VA-huvudmannen hade undkommit skadeståndsansvar.⁴⁹⁷

7.1.5.2 *Fastighetsägarens ansvar*

Som framgår ovan under punkt 4.1.4 - *Fastighetsägarens ansvar*, kan fastighetsägaren enligt 47 § Vattentjänstlagen bli ersättningskyldig för skada som den orsakar VA-huvudmannen genom att överskrida sin rätt eller åsidosätta en skyldighet enligt Vattentjänstlagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I NJA 1983 s. 209 har en fastighetsägare ålagts, oberoende av vållande, att ersätta de saneringskostnader som kommunen hade förorsakats pga. av att olja rann från fastighetsägarens fastighet ut i VA-anläggningens spillvattennät.⁴⁹⁸

7.1.5.3 *Alternativa ansvarsgrunder*

Ansvarsreglerna i Vattentjänstlagen ersätter inte det ansvar som kommunen kan ha på annan grund, såsom kommunens ansvar enligt PBL för att ny bebyggelse lokaliseras till lämplig mark. Ansvar enligt Skadeståndslagen kan därför aktualiseras vid en översvämning som inte beror på en VA-anläggning.⁴⁹⁹ Ansvar enligt Skadeståndslagen kräver, till skillnad från ansvaret enligt Vattentjänstlagen, att kommunens agerande har varit vårdslöst (se närmare om detta under punkt 7.1.8.6 - *Skadestånd enligt Skadeståndslagen*).

7.1.6 **Skadestånd enligt Produktansvarslagen**

7.1.6.1 *Förutsättningar för skadestånd*

Enligt produktansvarslagen (1992:18) ("**Produktansvarslagen**") ska skadestånd betalas för personskada som en produkt har orsakat på grund av en säkerhetsbrist.⁵⁰⁰

Skadestånd ska också betalas för sakskada som en produkt på grund av en säkerhetsbrist har orsakat på egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt (dvs. privat) ändamål, om den skadelidande vid tiden för skadan använde egendomen huvudsakligen för sådant ändamål, dock inte för skador på själva produkten.⁵⁰¹

7.1.6.2 *Strikt ansvar och tvingande lag*

Ansvaret enligt Produktansvarslagen är strikt, oberoende av culpa (se närmare om begreppet under punkt 7.1.8.5 - *Skadestånd enligt Produktansvarslagen*). Lagen är tvingande, dvs. att den inte går att avtala bort.⁵⁰²

⁴⁹⁶ MÖD. Svea hovrätt. Dom den 2013-05-24 i mål M 9732-11.

⁴⁹⁷ Målet avgjordes med tillämpning av den tidigare lagen (1070:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar men bedöms i den juridiska doktrinen fortsatt ha relevans för liknande bedömningar.

⁴⁹⁸ I rättsfallet tillämpades den då gällande VA-lagen men rättsfallet bedöms fortsatt ha aktualitet.

⁴⁹⁹ SOU 2017:42. Vem har ansvaret? s. 224-225.

⁵⁰⁰ 1 § Produktansvarslagen.

⁵⁰¹ 1 § Produktansvarslagen.

⁵⁰² 5 § Produktansvarslagen.

7.1.6.3 *Produkt*

Med produkt enligt Produktansvarslagen avses en lös sak. En produkt som har infogats eller på annat sätt blivit en beståndsdel i någon annan lös egendom eller i fast egendom anses fortfarande utgöra en produkt.⁵⁰³ Det har i rättspraxis fastställts att dricksvatten är en produkt i Produktansvarslagens mening.⁵⁰⁴

7.1.6.4 *Säkerhetsbrist*

En produkt har en säkerhetsbrist, om produkten inte är så säker som skäligen kan förväntas. Säkerheten ska bedömas med hänsyn till hur produkten kunnat förutses bli använd och hur den har marknadsförts samt med hänsyn till bruksanvisningar, tidpunkt då produkten satts i omlopp och övriga omständigheter.⁵⁰⁵

7.1.6.5 *Skadeståndsansvariga*

Skadeståndsansvariga enligt lagen är den som har tillverkat, frambringat eller insamlat produkten, har importerat produkten eller marknadsfört produkten som sin egen.⁵⁰⁶

7.1.6.6 *Preskription*

I 12 § Produktansvarslagen finns bestämmelser som delvis avviker från vad som gäller enligt Preskriptionslagen:

- (i) den skadelidande måste väcka talan inom tre år från den tidpunkt då han fick eller borde ha fått kännedom om att fordringen kunde göras gällande;⁵⁰⁷ samt
- (ii) talan måste dock väckas inom tio år från det att den skadegörande produkten sattes i omlopp av den ansvarige.⁵⁰⁸

Tioårsregeln i Produktansvarslagen anses överensstämma med vad som skulle bli följden i de flesta fall om Preskriptionslagen vore tillämplig. Enligt Preskriptionslagen preskriberas en skadeståndsfordran tio år efter den skadegörande handlingen. När det gäller skador orsakade av produkter har den skadegörande handlingen generellt sett ansetts bestå i att produkten sätts i omlopp.⁵⁰⁹

Den som inte väcker talan inom ovannämnda preskriptionsfrister förlorar rätten till ersättning.⁵¹⁰ En fordran som har preskriberats enligt Produktansvarslagen kan inte användas för kvittning.⁵¹¹

Ovannämnda särskilda preskriptionsregler gäller bara för skadeståndskrav som grundas på Produktansvarslagen.

⁵⁰³ 2 § Produktansvarslagen.

⁵⁰⁴ NJA 2018 s. 475 "Dricksvattnet".

⁵⁰⁵ 3 § Produktansvarslagen.

⁵⁰⁶ 6 § Produktansvarslagen.

⁵⁰⁷ 12 § 1 st. Produktansvarslagen.

⁵⁰⁸ 12 § 2 st. Produktansvarslagen.

⁵⁰⁹ Severin Blomstrand, Per-Anders Broqvist, Rose-Marie Lundström. Produktansvarslagen. En kommentar m.m. (7 februari 2020, JUNO), kommentaren till 12 § Produktansvarslagen.

⁵¹⁰ 12 § 3 st. Produktansvarslagen.

⁵¹¹ Se Prop. 1990/91:197 om Produktskadslag, s. 125.

Om den skadelidande i stället åberopar culpregeln i Skadeståndslagen, blir den allmänna tioårspreskriptionen enligt Preskriptionslagen tillämplig. I så fall preskriberas skadeståndskravet enligt huvudregeln tio år efter den skadegörande handlingen, med möjlighet för borgenären att under vissa omständigheter använda fordran till kvittning och att ta ut sin fordran ur egendom till vilken han har panträtt m.m. (se närmare om Preskriptionslagen under punkt 7.1.7.12 - *Preskription*).

7.1.6.7 *Rättspraxis*

I mål nr 486-23, som handlade om skadeståndsansvar enligt Produktansvarslagen, stämde privatpersoner ett kommunalt vattenbolag med anledning av att bolaget hade levererat dricksvatten som innehöll mycket höga halter av PFAS. Ämnet kom från brandskum som använts vid brandövningar. Det var mellan parterna ostridigt att dricksvattnet var behäftat med en säkerhetsbrist i Produktansvarslagens mening. Frågan var dock om kändandena, genom att ha höga halter av PFAS i blodet, hade drabbats av personskada i skadeståndsrättslig mening. Högsta domstolen konstaterade att sådana höga halter PFAS i blodet innebär en så beaktansvärd fysisk försämring av kändandenas kroppar att de drabbats av ett fysiskt defekttillstånd som i skadeståndsrättslig mening är en personskada.⁵¹²

I kölvattnet av domen uppkom oklarheter rörande bl.a. det kommunala vattenbolagets möjlighet att kräva ersättning från Försvarmakten, som ansvarade för brandövningarna, och i preskriptionsfrågan.⁵¹³

7.1.7 **Skadestånd enligt Skadeståndslagen**

7.1.7.1 *Förutsättningar för skadeståndsansvar*

För att skadeståndsansvar ska aktualiseras krävs enligt huvudregeln att följande fem rekvisit ska vara uppfyllda: (i) att en skada ska ha inträffat, (ii) att skadan ska ha drabbat annan än skadevållande, (iii) att plikten att inte skada annan ska ha åsidosatts, (iv) att skadevållaren ska ha agerat oaktsamt eller uppsåtligt samt (v) att adekvat kausalitet ska föreligga. Dessa rekvisit förklaras (i den mån så anses behövligt) närmare nedan.

7.1.7.2 *Skada*

Vid bedömningen av om skada har inträffat behöver skadan klassificeras. Enligt Skadeståndslagen kan ersättning utgå för följande typer av skador:

- (i) person- och sakskada,⁵¹⁴
- (ii) ren förmögenhetsskada,⁵¹⁵ dvs. ekonomisk skada som inte är en följd av en tidigare inträffad person- eller sakskada⁵¹⁶ och
- (iii) kränkning.⁵¹⁷

⁵¹² Högsta domstolens dom i mål T 486-23.

⁵¹³ Se Sveriges Radio. <https://sverigesradio.se/artikel/skadestand-for-pfas-forgiftade-oklart-vem-som-star-for-notan>. Besökt 12 december 2023.

⁵¹⁴ 2 kap. 1 § Skadeståndslagen.

⁵¹⁵ 2 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁵¹⁶ 1 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁵¹⁷ 2 kap. 3 § Skadeståndslagen.

Rena förmögenhetsskador ersätts bara om de har orsakats genom brott.⁵¹⁸

7.1.7.3 *Plikt att inte skada*

En allmän förutsättning är att skadevällaren i den enskilda situationen ska anses ha haft en plikt att agera så att skada inte uppstod. Huvudregeln är att alla har en allmän skyldighet att inte aktivt agera på ett sätt som leder till person- eller sakskada.⁵¹⁹ Så är inte fallet för ren förmögenhetsskada, eftersom skadeståndsansvar för sådan skada i princip förutsätter en brottslig handling.⁵²⁰

Normalt sett kan inte en part som förhåller sig passiv genom att inte ingripa i en skadesituation (så kallad underlåtenhet) ådra sig något skadeståndsansvar. Så kan dock vara fallet, exempelvis om en handlingsplikt finns föreskriven i lag eller annan författning. Exempelvis är kommunerna skyldiga att vidta vissa åtgärder enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I avtalssituationer föreligger ofta en handlingsplikt, ibland som en följd av lojalitetsplikten (t.ex. en plikt att informera sin motpart om vissa händelser).⁵²¹ Slutligen kan passivitet medföra ansvar för en person om skadan är hänförlig till en handling som personen tidigare har utfört.

7.1.7.4 *Ansvarsbefriande omständigheter*

I vissa situationer kan ett handlande anses försvarligt och därför inte leda till något ansvar. Omständigheter som utesluter ansvar är nöd, nödvärn, tjänsteplikt och samtycke.⁵²²

7.1.7.5 *Vårdslöshet/upsåt*

Skadeståndsansvar vid person- eller sakskada förutsätter culpa (dvs. vårdslöshet eller oaktsamhet) eller uppsåt.⁵²³

Vårdslöshetsbedömningen brukar kunna utgå från normer som framgår av lagar, andra författningar eller föreskrifter, tidigare praxis eller sedvana. I den mån en lagregel har överträtts och överträdelsen har medfört skada anses i allmänhet vårdslöshet kunna föreligga.⁵²⁴

Domstolarna utför dock en fri bedömning, varvid de generellt gör en allmän avvägning mellan vilken risk för skada som förelåg i den aktuella situationen, den riskerade skadans omfattning, möjligheterna att förebygga skadan samt skadevällarens möjlighet att inse risken för skadan.⁵²⁵

7.1.7.6 *Rent strikt ansvar*

I viss speciallagstiftning åläggs särskilda personer (nästan undantagslöst juridiska personer) ett rent strikt ansvar, dvs. ett ansvar för alla skador som uppstår till följd av den verksamhet som omfattas av de särskilda reglerna.

Exempel på lagstiftning som medför ett rent strikt ansvar är MB (se närmare om denna under punkt 7.1.8.1 - *Skadestånd enligt 32 kap. MB*) och

⁵¹⁸ Se 2 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁵¹⁹ Se exempelvis Hellner, Jan, Radetzki, Marcus, 2023. Skadeståndsrätt (JUNO version 12), s. 103-104.

⁵²⁰ Se 2 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁵²¹ Se exempelvis Hellner, Jan, Radetzki, Marcus, 2023. Skadeståndsrätt (JUNO version 12), s. 103 ff.

⁵²² Se 24 kap. brottsbalken (1962:700).

⁵²³ Se 2 kap. 1 § Skadeståndslagen.

⁵²⁴ Se exempelvis Hellner, Jan, Radetzki, Marcus, 2023. Skadeståndsrätt (JUNO version 12), s. 122 ff.

⁵²⁵ Se exempelvis NJA 2011 s. 454.

Produktansvarslagen (se närmare om denna under punkt 7.1.6 - *Skadestånd enligt Produktansvarslagen*).

7.1.7.7 *Adekvat kausalitet*

En allmän förutsättning för skadeståndsansvar är kravet på adekvat kausalitet. Bedömningen görs genom att först undersöka om skadan rent faktiskt har orsakats av den aktuella handlingen. Om så är fallet görs en bedömning av om kausaliteten är adekvat, dvs. av sådant slag att det rättsligt kan anses rimligt att lägga den till grund för skadeståndsansvar. Det anses nämligen inte lämpligt att låta en skada som är en slumpmässig och oförutsebar effekt av ett agerande leda till ett skadeståndsansvar.⁵²⁶

7.1.7.8 *Försumlig myndighetsutövning*

Staten eller kommunen ska ersätta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och kränkning som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.⁵²⁷

Enligt motiven utgörs myndighetsutövning av "beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter",⁵²⁸ och begreppet "vid myndighetsutövning" omfattar åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som led i myndighetsutövningen.⁵²⁹

Det allmännas ansvar enligt paragrafen utgör en skärpning avseende ersättning för ren förmögenhetsskada, eftersom det inte krävs att skadan ska ha orsakats genom brott för att den ska kunna leda till ersättning.⁵³⁰

7.1.7.9 *Felaktiga upplysningar eller råd*

Staten eller en kommun kan bli skyldiga att ersätta en ren förmögenhetsskada som vållats av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnat felaktiga upplysningar eller råd, om det finns särskilda skäl för det.⁵³¹

Väsentligt anses vara om den enskilde har haft någon särskild anledning att lita på att informationen är korrekt (bedömningen grundar sig bl.a. på hur bestämd uppgiften är, myndighetens särskilda trovärdighet, hur kvalificerad den informerande är m.m.).⁵³²

7.1.7.10 *Rättighetsansvar*

Slutligen kan staten eller en kommun också bli skadeståndsansvariga pga. en överträdelse av Europakonventionen. Ersättning kan utgå för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och kränkning. Därutöver kan annan ideell skada som uppkommit till följd av rättighetsöverträdelsen ersättas. Skadestånd utgår dock bara om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen.⁵³³

⁵²⁶ Se Schultz Mårten. Skadeståndslag (1972:207). Kommentrar till 2 kap. 1 §, Lexino 2023-12-07 (JUNO).

⁵²⁷ 3 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁵²⁸ Prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m., s. 311 f.

⁵²⁹ Prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m., s. 502 f.

⁵³⁰ Jämfört ovannämnd 2 kap. 3 § Skadeståndslagen.

⁵³¹ 3 kap. 3 § Skadeståndslagen.

⁵³² Bengtsson, Bertil. Skadeståndslag (1972:207). Lagkommentar till 3 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-12-08).

⁵³³ 3 kap. 4 § Skadeståndslagen.

7.1.7.11 Jämkning

Om förutsättningarna för skadeståndsskyldighet är uppfyllda är skadevållaren i princip skadeståndsskyldig. Ibland kan det dock finnas anledning att sätta ned en skadeståndsskyldighet (ytterst till noll). Så kan vara fallet om den skadelidande själv har medverkat till sin egen skada,⁵³⁴ eller om skyldighet att utge skadestånd skulle vara oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden.⁵³⁵

7.1.7.12 Preskription

Skadeståndskrav enligt Skadeståndslagen preskriberas enligt Preskriptionslagen. Enligt Preskriptionslagen gäller en allmän tioårig preskriptionstid för utomobligatoriska skadeståndskrav, om inte preskriptionsavbrott har skett dessförinnan.⁵³⁶ Enligt lagen räknas tiden från fordringens tillkomst, dvs. enligt motiven den skadegörande handlingen.⁵³⁷

Ovan regler innebär att, om skadan uppstått, eller visat sig, först en tid efter den skadegörande handlingen, kan fordringen vara preskriberad redan när skadan uppkommer eller visar sig.

Om ett skadegörande beteende eller en skadevållande underlåtenhet har pågått under längre tid, räknas preskriptionstiden istället från den tidpunkt då skadeförebyggande åtgärder senast kunnat företas.⁵³⁸

Preskription innebär att borgenären förlorar rätten att kräva ut sin fordran. Borgenären kan dock under vissa förutsättningar använda fordran till kvittning,⁵³⁹ samt ta ut sin fordran ur egendom i vilken han har panträtt eller retentionsrätt till säkerhet för fordringen.⁵⁴⁰

7.1.7.13 Rättspraxis

Såvitt vi känner till har inte skadestånd enligt Skadeståndslagen utdömts för skador som uppstått på grund av en klimatrelaterad händelse.⁵⁴¹

7.1.7.14 Något om strikt ansvar utan lagstöd

Om inte 32 kap. MB är tillämpligt kan det under vissa förutsättningar finnas möjlighet att utkräva skadeståndsansvar med stöd av icke lagfästa rättsprinciper om strikt ansvar.

Sådant ansvar kan uppkomma vid skador orsakade av farliga verksamheter, förutsatt att mycket allvarliga skaderisker föreligger.⁵⁴²

Sådant ansvar kan också aktualiseras, utan att det ska vara fråga om farlig verksamhet, vid skador orsakade genom utströmmande vatten på grund av

⁵³⁴ 6 kap. 1 § Skadeståndslagen.

⁵³⁵ 6 kap. 2 § Skadeståndslagen.

⁵³⁶ 2 § Preskriptionslagen. Notera dock att en annan preskriptionstid gäller för fordran på skadestånd med anledning av brott enligt 3 § Preskriptionslagen.

⁵³⁷ Prop. 1979/80:119 om preskriptionslag, m.m., s. 39.

⁵³⁸ Se Hellner, Jan, Radetzki, Marcus, 2023. Skadeståndsrätt (JUNO version 12), avsnitt 25.3.1.

⁵³⁹ 10 § Preskriptionslagen.

⁵⁴⁰ 11 § Preskriptionslagen.

⁵⁴¹ Sökningar i JUNO:s juridiska databas genomfördes den 6 december 2023 med följande sökord "klimatanpassning" + "skadeståndslag*" och "skadeståndslag*" + "klimatförändringar*". Sökningarna gav inga relevanta resultat.

⁵⁴² Se NJA 2007 s. 663.

rörbrott.⁵⁴³ Även strikt ansvar för vattenskada som uppstått till följd av att en spillvattenledning varit blockerad på grund av rottillväxt har utdömts.⁵⁴⁴

7.1.7.15 *Något om konkurrerande ansvarsregler i avtalsförhållande*

I NJA 2003 s. 384 krävde en hyresvärd ersättning från sin hyresgäst med stöd av 32 kap. MB. Högsta domstolen konstaterade att hyresvärden hade haft möjlighet att välja om lokalerna skulle hyras ut och i så fall att i avtal reglera till vem och under vilka villkor sådan uthyrning skulle ske. Mot denna bakgrund ansåg Högsta domstolen att en skada på en fastighetsägares och tillika hyresvärd i lokalen förvarade egendom inte kunde anses ha uppkommit i verksamhetens omgivning i den mening som avses i 32 kap. 1 § MB.

Ovan rättsfall har i den juridiska litteraturen ansetts ge stöd för slutsatsen att 32 kap. MB troligtvis inte kan åberopas inom ramen för ett hyresavtal.⁵⁴⁵

I NJA 2019 s. 866 hade ett bolag genom avtal med en kommun åtagit sig att ta hand om avloppsvatten på en flygplats för bortledning till ett reningsverk. Vattnet kom att innehålla ett skadligt ämne som kontaminerade slam i reningsverket och orsakade kommunen kostnader. Kommunen yrkade skadestånd med stöd av 32 kap. MB. Högsta domstolen konstaterade att MB:s regler om skadestånd var dispositiva och att möjligheterna att åberopa Skadeståndslagets regler i ett avtalsförhållande berodde på avtalet; ytterst på en tolkning av detsamma. I det aktuella fallet hade kommunen haft möjlighet att genom avtal reglera vilka föroreningar som fick finnas i avloppsvattnet och kunnat värdera risker och kostnader för oönskade och oförutsedda föroreningar, något som också skett i betydande utsträckning. De åberopade miljöskadorna ansågs ha ett sådant samband med de centrala förpliktelserna i avtalet att ersättningsfrågan skulle bedömas enligt avtalsvillkoren och kontraktsrättsliga regler, inte genom tillämpning av MB:s ansvarsregler.

7.1.8 **Skadeståndsrätt – problematisering och förslag på utredning/justerad reglering**

7.1.8.1 *Skadestånd enligt 32 kap. MB*

Avseende skadestånd enligt 32 kap. MB får rättsläget anses vara något osäkert, bl.a. i fråga om tillämpningen av Orts- och allmänvanlighetsregeln och möjligheten att åberopa 32 kap. vid olika kontraktsförhållanden.

Vidare talar rubriken till 32 kap. MB om skadestånd för vissa miljöskador. Begreppet omfattar även en del skador som inte ersätts enligt kapitlets regler. Det är dock oklart vilka som närmare avses. I den juridiska litteraturen har det framförts att många tolkningsproblem har uppkommit genom att lagstiftaren försökt reglera skador som beror på förutsedd miljöpåverkan och skador som beror på oförutsedda skadehändelser på samma sätt. Gränsdragningen mellan dessa situationer anses kunna vara oklar, varför ansvaret vid exempelvis översvämningar anses vara oklart.⁵⁴⁶

Mot ovan bakgrund anser vi att det närmare bör utredas om det kan finnas ett behov av att se över och förtydliga reglerna, inte minst mot bakgrund av att ansvaret för genomförande av klimatanpassningsåtgärder respektive

⁵⁴³ Se NJA 1991 s. 720 och NJA 1997 s. 468.

⁵⁴⁴ Se NJA 2001 s. 368.

⁵⁴⁵ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 148.

⁵⁴⁶ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 15.

underlåtenhet att vidta sådana åtgärder är otydligt, vilket bidrar till att även skadeståndsansvaret blir otydligt. En sådan utredning skulle lämpligen kunna undersöka om det kan vara lämpligt att göra en åtskillnad mellan skador som beror på förutsedd miljöpåverkan och skador som beror på oförutsedda skadehändelser,⁵⁴⁷ eller en kombination av båda. Skador som beror på klimatförändringar och som till viss del kan anses vara förutsebara, om än med en stor grad av osäkerhet, bör enligt vår mening särskilt omfattas av utredningen. Istället för den av Miljöskadeutredningen föreslagna förlängning av vissa preskriptionsfrister till 25 år infördes regler om miljöskadeförsäkring i 33 kap. MB. Kapitlet är numera upphävt.⁵⁴⁸ Det kan enligt oss finnas anledning att utreda om det bör genomföras en ändring i preskriptionsreglerna eller på annat sätt (exempelvis motsvarande tidigare obligatorisk miljöskadeförsäkring) förstärka möjligheten för den skadelidande att få ersättning.⁵⁴⁹

En eventuell utredning skulle även kunna belysa frågor om i vilken mån MB kan tillämpas för (i) avtal som inte omfattas av tvingande regler, (ii) avtal där miljöskador/väder- eller klimatrelaterade skador har mindre samband med parternas centrala förpliktelser och/eller (iii) avtal där parternas ansvar för miljöskador/väder- eller klimatrelaterade skador inte står reglerat på ett detaljerat sätt.

7.1.8.2 *Skadestånd enligt hänsynsreglerna i 2 kap. MB*

I den juridiska litteraturen har framförts att det är något oklart om och på vilket sätt hänsynsreglerna i 2 kap. MB kan användas för att utkräva skadeståndsansvar, vilka skador som i så fall skulle kunna ersättas och vilka, utöver verksamhetsutövaren, som eventuellt skulle kunna hållas skadeståndsansvariga med stöd av kapitlet. I brist på tydlig rättspraxis skulle frågan behöva utredas och förtydligas.

7.1.8.3 *Skadestånd enligt hänsynsregeln i Jordabalken*

Som framgår ovan finns en del begränsningar till ansvaret enligt 32 kap. MB. Enligt 32 kap. 3 § 1 st. faller bara vissa störande verksamheter under 32 kap. MB. Bl.a. utesluts flertalet skador genom brand eller översvämning från annan fastighet.

Grannansvaret enligt Jordabalken framstår som en komplettering av det strikta ansvaret enligt MB. I den juridiska litteraturen framhålls att hänsynsregeln i Jordabalken i vissa fall kan föranleda ett strängare skadeståndsansvar för skador i omgivningen som faller utanför 32 kap. MB än vad som gäller enligt Skadeståndslagen. Vad som egentligen gäller om denna skärpning framstår dock som osäkert, särskilt vad gäller ansvar för ren förmögenhetsskada, för underlåtenhet och för vållande av självständig medhjälpare.⁵⁵⁰

Vid hastiga händelseförlopp såsom brand eller översvämning har det i rättspraxis sällan ansetts kunna bli fråga om bristande hänsyn enligt Jordabalken, utom när en fastighetsägare försummat att vidta åtgärder till skydd för omgivningen.⁵⁵¹ Det skulle, enligt vår mening, behöva förtydligas om sådant ansvar kan aktualiseras när en fastighetsägare har underlåtit att vidta klimatanpassningsåtgärder samt även om sådant ansvar kan aktualiseras när en fastighetsägare faktiskt vidtagit

⁵⁴⁷ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 15.

⁵⁴⁸ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 109.

⁵⁴⁹ Jfr. Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 109.

⁵⁵⁰ Se Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 154.

⁵⁵¹ Jfr. NJA 2021 s. 473.

klimateanpassningsåtgärder men dessa medfört en ökad risk för och/eller skador på närliggande fastigheter.

Som framgår ovan är grannansvarets tillämpningsområde förenat med en del osäkerheter och skulle därför, enligt vår mening, behöva förtydligas och eventuellt vidgas, bl.a. rörande ansvar för ren förmögenhetsskada, för underlåtenhet och för vållande av självständig medhjälp.

7.1.8.4 *Skadestånd enligt Vattentjänstlagen*

VA-huvudmannens ansvar enligt Vattentjänstlagen aktualiseras endast för skador som beror på VA-anläggningen, och täcker därför som huvudregel inte översvämningsskador på grund av exempelvis skyfall.⁵⁵² Det kan därför vara svårt för den skadelidande att veta vilka regler som är tillämpliga, vilket kan leda till långa, kostsamma och fruktlösa processer.

Med anledning av klimatförändringarna kan frågan om fastighetsägaren har vidtagit några åtgärder för att förhindra en överbelastning av VA-systemet enligt oss väntas få ökad relevans. Om VA-huvudmannen kan visa att översvämningsskador har uppkommit utan att VA-huvudmannen har åsidosatt sina skyldigheter enligt Vattentjänstlagen, kan VA-huvudmannen undgå skadeståndsansvar enligt Vattentjänstlagen. De rättsfall som omnämns under punkt 7.1.5.1 - *VA-huvudmannens ansvar* ovan visar dock att det kan vara svårt för VA-huvudmannen att visa att så är fallet. Ett förtydligande (i Vattentjänstlagen eller i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen) avseende vilka krav som gäller för VA-huvudmannen, kommunen och/eller fastighetsägaren, skulle kunna underlätta bedömningen av VA-huvudmannens respektive fastighetsägarens eventuella skadeståndsansvar.

7.1.8.5 *Skadestånd enligt Produktansvarslagen*

I kölvattnet av Högsta domstolens avgörande i mål T 486-23 (se närmare under punkt 7.1.6 - *Skadestånd enligt Produktansvarslagen*) har en del frågor uppmärksamats. Exempelvis har det ansetts råda oklarhet angående vem som slutligen skulle utge skadestånd. VA-huvudmannen angavs ha för avsikt att tillställa regresskrav till Försvarsmakten, som förorenat vattnet med brandskum. Jurister angavs göra olika bedömningar om hur preskriptionstiden skulle räknas.⁵⁵³

7.1.8.6 *Skadestånd enligt Skadeståndslagen*

Om inget annat är särskilt föreskrivet gäller Skadeståndslagen. Skadeståndslagen ger dock begränsade möjligheter att få ersättning för vissa skador (såsom ren förmögenhetsskada) och kräver som huvudregel att culpa kan visas hos skadevällaren.

Ofta har det ansetts rimligt och möjligt att kunna utkräva skadeståndsansvar från privatpersoner så länge som sådan skadeståndsskyldighet täcks av försäkring (se närmare om förutsättningar för försäkringsskydd under kapitel 10 - *Något om försäkring* nedan). Om vissa väder- eller klimatrelaterade skador av någon anledning (exempelvis för att de inte längre anses oförutsebara) inte längre täcks av en privatpersons försäkring, kan jämningsregeln komma att behöva tillämpas

⁵⁵² Se bland annat NJA 1984 s. 721 och NJA 1991 s. 580.

⁵⁵³ Se exempelvis <https://sverigesradio.se/artikel/kallingeborna-ska-fa-skadestand-men-oklart-fran-vem>. Besökt 9 januari 2024.

oftare. Det är dock i nuläget oklart hur en sådan tillämpning kan komma att se ut, eftersom regeln så sällan har tillämpats.

7.1.8.7 *Konkurrerande regler i avtalsförhållanden*

Det framstår som sannolikt att reglerna i MB och Skadeståndslagen inte kan åberopas i avtalsförhållanden som gäller hyra eller där avtalet på ett tydligt sätt reglerar parternas ansvar för miljöskador/väder- eller klimatrelaterade skador m.m.⁵⁵⁴

Det får dock anses oklart i vilken mån MB kan tillämpas för (i) avtal som inte omfattas av tvingande regler (såsom Jordabalkens regler om hyra), (ii) avtal där miljöskador/väder- eller klimatrelaterade skador har mindre samband med parternas centrala förpliktelser och/eller (iii) avtal där parternas ansvar för miljöskador/väder- eller klimatrelaterade skador inte står reglerat på ett detaljerat sätt.⁵⁵⁵ Frågan skulle behöva utredas och förtydligas.

7.2 **Sammanfattning**

Som framgår av ovan framställning är skadestandsreglerna komplicerade. Den omständighet att många regler kan aktualiseras i fråga om ersättning för en och samma skada, enligt vilka det ställs olika krav avseende culpa eller strikt ansvar, möjlighet att åberopa ansvarsbefriande omständigheter (såsom force majeure), m.m. kan, enligt vår mening, anses bidra till stor osäkerhet, såväl för de aktörer som berörs av klimatförändringarna och står inför beslut att vidta klimatanpassningsåtgärder eller inte, som för de aktörer som drabbas av väder- eller klimatrelaterade skador. Det kan vara svårt för en skadelidande att veta vilken lag som ska tillämpas i det enskilda fallet och åberopandet av "fel" lag kan leda till en förlust i rätten, med stora kostnader och eventuellt ytterligare rättsprocesser till följd.

Enligt vår mening kan det också anses vara ett principiellt problem att reglerna oftast ger stöd för att utkräva ansvar med anledning av en aktiv handling från skadegöraren, medan underlåtenhet att vidta en åtgärd, såsom en klimatanpassningsåtgärd, som huvudregel inte leder till skadestandsansvar så länge det inte finns några rättsliga krav på att en sådan åtgärd ska vidtas. Som framgår av denna Rapport är sådana rättsliga krav sällsynta, vilket kan anses utgöra ett incitament för att inte vidta några klimatanpassningsåtgärder alls.

Preskriptionsreglerna har i olika sammanhang nämnts som problematiska, bl.a. eftersom de medför att skadan i vissa fall kan visa sig när ansvaret redan har preskriberats. Preskriptionstiden är avsedd att ge viss trygghet till skadegöraren, men den kan inte anses vara anpassad till klimatförändringarnas tidsperspektiv. Ingen lagändring har skett i detta avseende, trots att vissa förslag har lagts fram.

Sammantaget menar vi att det bör utredas om systemet (inklusive ansvarsfördelningen och preskriptionsreglerna) är anpassat för att säkerställa en ändamålsenlig ersättning för väder- eller klimatrelaterade skador.

⁵⁵⁴ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 147 f.

⁵⁵⁵ Jfr. Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 148-149.

7.3 Något om det allmännas ansvar för skador på den bebyggda miljön

7.3.1 Inledning

I PBL regleras hur planläggning ska ske och vilket ansvar den planläggande myndigheten har. I lagen ställs det krav på att kommuner, vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked, ska säkerställa att endast mark som från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet tas i anspråk.⁵⁵⁶ Vidare ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, jord, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och risken för olyckor, översvämning och erosion.⁵⁵⁷

7.3.2 Kommunens ansvar

Om en kommun tillåter bebyggelse på olämplig mark eller underlåter att inhämta kunskap och det därefter sker skador på grund av översvämning, ras, skred eller erosion kan kommunen ådra sig ett skadeståndsansvar enligt Skadeståndslagen på grund av fel eller försummelse vid byggnadsnämndens myndighetsutövning.⁵⁵⁸

Vid myndighetsutövning kan skadeståndsansvar för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada föreligga om skadan vållats genom fel eller försummelse. Det kan handla om felaktiga upplysningar eller råd. För beslut om detaljplan och vid lovgivning kan sakskada eller ren förmögenhetsskada aktualiseras. För att skadeståndsansvar ska aktualiseras krävs att myndighetsutövningen är uppenbart felaktig och att det finns ett orsakssamband mellan myndighetsutövningen och skadan.⁵⁵⁹

I rättspraxis har kommunens ansvar främst aktualiserats i sådana avseenden där kommunen, till följd av sin speciella kännedom om förhållandena på platsen eller sina speciella resurser, har klart bättre möjlighet än den byggande att inse skaderiskerna och bedöma vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Detta har ansetts gälla särskilt när det gäller skador på grund av markens beskaffenhet, bl.a. eftersom byggnadsnämndens personal ofta har bättre förutsättningar att överskåda förhållandena i stort. Viss hänsyn har också ansetts behöva tas till den byggandes kvalifikationer.⁵⁶⁰

I ett hovrättsfall har en kommun ansetts varit vårdslös genom att inte ha genomfört undersökningar om markens vertikala bärighet före antagandet av en detaljplan. Enligt rätten borde kommunen ha förstått risken för sättningsskador på grund av markens beskaffenhet. Kommunen ålades därför att betala skadestånd.⁵⁶¹

I ett annat hovrättsfall hade kommunen antagit en detaljplan som medgav bebyggelse av bostäder och beviljat bygglov i enlighet med planen. Det framkom senare att marken inte var lämplig för bostäder på grund av kemikalieföroreningar från tidigare verksamhet. Kommunen kände till att det fanns risk för att marken

⁵⁵⁶ 2 kap. 4 § PBL.

⁵⁵⁷ 2 kap 5 § PBL.

⁵⁵⁸ Se särskilt 3 kap. 2 § p. 1 Skadeståndslagen.

⁵⁵⁹ Se Schultz Mårten. Skadeståndslag (1972:207). Kommentarer till 3 kap. 2 §, Lexino 2023-05-31 (JUNO).

⁵⁶⁰ Se NJA 1984 s. 340.

⁵⁶¹ Hovrätten för Västra Sveriges dom 2013-12-20 i mål T 4719/12.

var förorenad men hade inte utrett detta närmare. Hovrätten konstaterade att kommunen inte i tillräcklig utsträckning hade förvissat sig om markens lämplighet för bebyggelse innan detaljplanen antogs. Kommunen ansågs vara skadeståndsskyldig.⁵⁶²

7.3.3 Länsstyrelsens och statens ansvar

Länsstyrelsen och regeringen har också ett ansvar för planläggningsarbetet, se närmare om detta under punkt 2.1.1 - *Rättsläget*.

Staten kan ådra sig ett skadeståndsansvar om länsstyrelsen eller regeringen vid sin överprövning kan anses ha varit vårdslösa. Möjligheterna att föra skadeståndstalan mot staten är dock begränsade i lag.⁵⁶³ Oss veterligen saknas rättsfall om skadestånd mot staten i frågan.

7.3.4 Något om preskription

Skadeståndsansvaret är begränsat till tio år efter fordrans tillkomst enligt den generella preskriptionstiden som fastställs i Preskriptionslagen.⁵⁶⁴ När det gäller fordringar på skadestånd innebär detta att preskriptionstiden räknas från den tidpunkt när den skadegörande handlingen utfördes.

När preskriptionstiden har löpt ut har varken kommun eller stat något i lag reglerat ansvar för skador på befintlig bebyggelse som uppstått på grund av väder- eller klimatrelaterade händelser.

7.3.5 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

7.3.5.1 Ansvarsbedömningen

Det saknas i vissa avseenden tydliga riktlinjer avseende på vilket sätt kommunens lämplighetsbedömning ska göras. Bl.a. kan kommunen behöva ta ställning till hantering av olika klimatscenarier, återkomsttider, osäkerheter och eventuella säkerhetsmarginaler.⁵⁶⁵ Det kan därför vara svårt att visa att kommunen har agerat vårdslöst, exempelvis genom att utgå från ett klimatscenario som har visat sig inte vara korrekt.

Dessutom måste kommunens skadeståndsansvar främst kunna aktualiseras avseende kommunens beslut att anta en detaljplan och sällan avseende kommunens beslut om bygglov, eftersom bygglov enligt 9 kap. 30 § PBL ska ges om ansökan avser en byggnation som är i enlighet med en detaljplan. Kommunen kan rimligtvis, enligt vår mening, inte anses vara vårdslös genom att uppfylla sina lagstadgade förpliktelser.

Det kan vara ännu svårare att visa att länsstyrelsen eller regeringen har varit vårdslös vid sin hantering av ett planärende och därigenom orsakat en fastighetsägare skada.⁵⁶⁶

⁵⁶² Svea hovrätt 2013-09-20, mål T 7240–12.

⁵⁶³ Se 3 kap. 7 § Skadeståndslagen.

⁵⁶⁴ Se 2 § Preskriptionslagen.

⁵⁶⁵ Boverket (2023). Genomför riskanalys. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/hansyn/miljo_klimat/klimatrisker/bedom/riskanalys/. Hämtad 2023-11-08.

⁵⁶⁶ Motsvarande resonemang framförs i SOU 2017:42 Vem har ansvaret? s. 108-109.

7.3.5.2 *Preskription*

Skadeståndsansvaret är som framgår ovan begränsat i tid. Om talan ska föras mot en kommun på den grunden att kommunen har varit vårdslös vid sin myndighetsutövning så gäller den allmänna preskriptionstiden på tio år från att den skadegörande handlingen har begåtts, vilken som utgångspunkt bedöms vara beslutdagen vad gäller detaljplan och bygglov.⁵⁶⁷ Under en tioårsperiod kan dock enligt vår mening risken för kraftigare väder- eller klimatrelaterade händelser anses vara begränsad, varför en detaljplan som inte tar tillräcklig hänsyn till väder- eller klimatrelaterade risker kan komma att upptäckas först långt senare.

Därutöver är genomförandetiden för bebyggelse 5–15 år efter det att planen antagits. Med hänsyn till att nybyggnation sker i områden med äldre detaljplaner, kan skadeståndsansvaret för planen vara preskriberat redan innan byggnation sker.⁵⁶⁸ Detta problem har uppmärksammats i flera skrifter. I Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:060) föreslogs att preskriptionstiden för planläggning skulle förlängas från den tioåriga allmänna preskriptionstiden till en specifik preskriptionstid för planläggning av tjugo år.⁵⁶⁹ I Expertrådets första rapport föreslås en specifik preskriptionstid av tjugofem år.⁵⁷⁰

I Klimatanpassningsutredningen 2017 (SOU 2017:42) (**”Klimatanpassningsutredningen 2017”**) framförs dock en del argument emot en sådan lagändring. Dessa argument är sammanfattningsvis att det krävs mycket starka skäl för att frånga den allmänt gällande preskriptionstiden, men även att en förlängd preskriptionstid i sig inte skulle kunna lösa svårigheten i att visa att vårdslöshet har förekommit vid myndighetsutövningen eftersom de krav som ställs på de planläggande myndigheterna är otydliga och bevisfrågor kompliceras ju längre tiden går. Eftersom vårdslöshetsbedömningen ska utgå från beslutdagen, skulle en längre preskriptionstid inte heller utöka kommunens ansvar avseende omständigheter som inte var kända vid kommunens beslut.⁵⁷¹

Sedan Klimatanpassningsutredningen 2017 har visserligen tydligare riktlinjer (avseende exempelvis vilket tidsperspektiv kommunen har att iakttä vid sin planering) utfärdats, innebärande att de krav som ställs på de planläggande myndigheterna kan anses ha blivit tydligare.⁵⁷² Reglerna lämnar dock fortfarande, enligt vår mening, ett stort utrymme för de planläggande myndigheterna att göra egna bedömningar, vilket enligt oss kan försvåra vårdslöshetsbedömningen.

7.3.5.3 *Behov av närmare utredning och förtydligande av ansvaret*

Utifrån ovan förutsättningar är vår bedömning att statens och kommunens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön behöver närmare utredas och förtydligas (vilket skulle kunna ske indirekt, exempelvis genom att förtydliga varje parts ansvar för planering respektive klimatanpassning av den bebyggda miljön).

⁵⁶⁷ Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. (JUNO, version 1), s. 108 ff.

⁵⁶⁸ SOU 2017:42 Vem har ansvaret? s. 16.

⁵⁶⁹ SOU 2007:060. Sverige inför klimattförändringarna - hot och möjligheter s. 16.

⁵⁷⁰ Expertrådets första rapport, s. 468.

⁵⁷¹ Se motsvarande resonemang i SOU 2017:42 Vem har ansvaret? s. 152-155.

⁵⁷² Se exempelvis Boverket (2020). Klimataspekter och tidsperspektiv. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturoluckykor/tidsperspektiv/. Hämtad 2023-11-10.

I Klimatanpassningsutredningen 2017 föreslogs följande tillägg i 9 kap 30 § PBL:

”En ansökan om bygglov får efter genomförandetiden alltid avslås om det finns en uppenbar risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion.”

Tillägget avsåg att möjliggöra att kräva ansvar från kommunen om denna ger bygglov efter genomförandetiden trots att risk för översvämning, ras, skred eller erosion föreligger. Ett sådant ansvar skulle först preskriberas tio år från bygglovsbeslutet.

Enligt oss bör ovan förslag omfattas av en kommande offentlig utredning, lämpligen av Klimatanpassningsutredningen 2025, inklusive eventuell lämplighet av (i) att utsträcka kommunens möjlighet att avslå en ansökan om bygglov om det finns en risk för skador hänförliga till andra väder- eller klimatrelaterade risker än endast översvämning, ras, skred eller erosion,⁵⁷³ (ii) att införa en specifik preskriptionstid för planlägningsärenden, (iii) att förtydliga kommunens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön (vilket skulle kunna ske indirekt, exempelvis genom att förtydliga kommunens ansvar vid planering, beslut om bygglov enligt ovan förslag eller liknande, respektive klimatanpassning av den bebyggda miljön) och (iv) att förtydliga statens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön (vilket skulle kunna ske indirekt, exempelvis genom att förtydliga statens ansvar för planering, exempelvis genom att skapa en nationell planeringsnivå, respektive klimatanpassning av den bebyggda miljön).

7.3.6 Byggherrens ansvar

7.3.6.1 Rättsläget

”Byggherre” är enligt PBL den som för egen räkning utför, eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.⁵⁷⁴ Byggherren svarar bl.a. för att tillse att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL.⁵⁷⁵

De krav som avses omfattar bl.a. 3 kap. 7 § PBF, som stadgar följande:

Ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att den påverkan som byggnadsverket sannolikt utsätts för när det byggs eller används inte leder till:

- (i) att byggnadsverket helt eller delvis rasar,
- (ii) oacceptabla större deformationer,
- (iii) skada på andra delar av byggnadsverket, dess installationer eller fasta utrustning till följd av större deformationer i den bärande konstruktionen, eller

⁵⁷³ Se exempelvis Boverket, 2022. Bilaga 2 Studie av klimatrelaterade risker i översiktsplaner, s. 5. ”Alla översiktsplaner behandlar inte på ett heltäckande sätt andra risker som förväntas följa av ett förändrat klimat (exempelvis torka och värmeböljor), eller vilka åtgärder som behöver vidtas för att riskerna ska minska.”

⁵⁷⁴ 1 kap. 4 § PBL.

⁵⁷⁵ 10 kap. 5 § PBL.

- (iv) skada som inte står i proportion till den händelse som orsakat skadan.

Boverket får, med stöd av 10 kap. 3 § PBF, meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av PBL:s bestämmelser avseende vissa egenskapskrav och säkerhetskrav. I EKS ställs det krav på att dimensionera för snölast, vindlast och temperaturlast.⁵⁷⁶

Byggherrens roll har ansetts innebära ett ansvar för att arbetet utförs på ett fackmässigt sätt, som inte kan ge upphov till skador på byggnaden ens på sikt.⁵⁷⁷

Skadeståndslagen och Preskriptionslagen är generellt tillämpliga, innebärande att en byggherre som genom vårdslöshet orsakar en skada kan bli skadeståndsskyldig under tio år från att den skadegörande handlingen företogs.

Skadeståndslagen gäller dock inte om annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.⁵⁷⁸

Andra regler kan därför följa av tillämplig lag (såsom konsumenttjänstlagen (1985:716) ("**Konsumenttjänstlagen**") och av avtal. Om byggherren är en näringsidkare som utför tjänster för en fastighetsägare som är konsument gäller förmånligare skadeståndsregler som är tvingande till konsumentens fördel. Bl.a. behöver konsumenten inte visa att näringsidkaren har varit vårdslös för att ha rätt till skadestånd. Det är i stället näringsidkaren som har att exculpera sig för att undkomma skadeståndsansvar.⁵⁷⁹

Rättsfall avseende byggherrens ansvar för skador orsakade av bristande klimatanpassning synes saknas.⁵⁸⁰

7.3.6.2 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Av Expertrådets första rapport framgår att många kommuner upplever att byggherrar inte gör nödvändiga investeringar i klimatanpassningsåtgärder. Enligt Expertrådet behövs starkare incitament för byggaktörerna att klimatanpassa fastigheter vid nybyggnation. Expertrådet föreslår att frågan om hur skadeståndsansvaret skulle kunna fördelas mellan kommun och byggherre ska utredas.⁵⁸¹

Av Byggherrens utredningens betänkande *Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll* (SOU 2023:70) framgår bl.a. att inträffande olyckor och bränder beror på brister rörande de tekniska egenskapskraven. Utredningen visar också att bristerna i huvudsak uppstår under projektering och utförande, dvs. under byggprocessen.⁵⁸² Orsakerna till bristerna varierar men kan bl.a. härledas till regelverkets komplexitet och till en otydlig inbördes ansvarsfördelning mellan de många inblandade parterna. Att reglerna är svåra att sätta sig in i anses försvåra tillämpningen och öka risken för fel.⁵⁸³

⁵⁷⁶ Grundförfattning: BFS 2011:10 - EKS 8, ändringsförfattning: BFS 2022:4 - EKS 12.

⁵⁷⁷ Se exempelvis NJA 1984 s. 340.

⁵⁷⁸ 1 kap. 1 § Skadeståndslagen.

⁵⁷⁹ Se 31 § Konsumenttjänstlagen.

⁵⁸⁰ Sökning "byggherre" + "skadestånd" + "klimatanpassning" utförd i JUNO:s juridiska databas den 14 november 2023.

⁵⁸¹ Expertrådets första rapport, s. 468.

⁵⁸² SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, s. 204.

⁵⁸³ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, s. 205-206.

I betänkandet lämnas förslag avseende en rad förändringar och förtydliganden som syftar till att undanröja otydligheter och till att tydliggöra den nu rådande ansvars- och rollfördelningen. Ett exempel på förtydligande är förslaget om att det uttryckligen ska anges att byggherren ansvarar för att varje projekterings-, bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller för åtgärden. Därutöver lämnas också förslag i betänkandet om (i) vad som ska ligga till grund för byggnadsnämndernas beslut om startbesked, (ii) vilket innehåll som en kontrollplan bör ha och (iii) vad byggnadsnämnden ska göra på ett arbetsplatsbesök. Vidare föreslås i betänkandet att nuvarande bestämmelse om att en åtgärd eller ett byggnadsverk ska kontrolleras av sakkunnig utifrån risken av allvarliga personskador flyttas från PBF till PBL och kompletteras med ett tillägg om att nämnda hänsyn även ska tas till risken för allvarliga störningar för samhället eller miljön.⁵⁸⁴

Enligt oss skulle ett förtydligande av byggherrens ansvar för genomförandet av åtgärder (exempelvis enligt ovan) även bidra till att förtydliga byggherrens ansvar för eventuella uppkomna skador pga. bristande klimatanpassning, eftersom byggherrens eventuella överträdelse av tydliga regler tas med i bedömningen av skadeståndsansvaret. Såsom nämnts ovan under punkt 7.1.7 - *Skadestånd enligt Skadeståndslagen* är det en förutsättning för skadeståndsansvar vid person- eller sakskada att culpa (dvs. vårdslöshet eller oaktsamhet) eller uppsåt föreligger och i den mån en lagregel har överträtts och överträdelsen har medfört skada anses i allmänhet vårdslöshet kunna föreligga.

7.3.7 Fastighetsägarens ansvar

7.3.7.1 Rättsläget

Av Klimatanpassningsstrategin 2017/18 framgår att ansvaret för skador till följd av extrema väderhändelser inte skiljer sig från ansvaret för annan riskhantering i samhället, och att grundprincipen ska vara att ansvaret ligger hos egendomens ägare.⁵⁸⁵ Regeringen upprepar samma grundprincip även i Klimatanpassningsstrategin 2023/24.⁵⁸⁶ Fastighetsägaren får således bära det ansvar för eventuella skador som inte kan utkrävas annan. Utöver ansvaret för eventuella skador på den egna fastigheten kan – som nämnts ovan under punkt 7.1.4 - *Skadestånd enligt hänsynsregeln i Jordabalken*– fastighetsägaren, nyttjanderättshavaren eller verksamhetsutövaren enligt hänsynsregeln i Jordabalken även hållas ansvarig för skador som uppkommer på närliggande egendom.

Fastighetsägarens/nyttjanderättshavarens ansvar överförs sedan till viss del till försäkringskollektivet (se närmare om detta under kapitel 10 - *Något om försäkring* nedan).

7.3.7.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

Som framgår ovan bär fastighetsägaren det ansvar som inte kan utkrävas annan. En generell översyn och ett förtydligande av varje parts ansvar för genomförande av klimatanpassningsåtgärder respektive för skador som uppstår på grund av en väder- eller klimatrelaterad händelse, förslagsvis inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025, bör enligt vår mening syfta till att begränsa fastighetsägarens ansvar för skador som uppstår på grund av en väder- eller

⁵⁸⁴ SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, s. 18-23.

⁵⁸⁵ Klimatanpassningsstrategin 2017/18, s. 77.

⁵⁸⁶ Klimatanpassningsstrategin 2023/24, s. 24.

klimatrelaterad händelse till skador som fastighetsägaren faktiskt har möjlighet (och även eventuellt skyldighet) att förhindra.

An aerial photograph of a solar farm. The solar panels are arranged in a grid pattern, with some rows curving across the landscape. The ground between the panels is covered in grass and small plants. The entire image has a blue color cast.

8. Finansiering av klimatanpassnings- åtgärder

8.1 Kommunala medel

8.1.1 Rättsläget

Kommunernas möjlighet att ta ut avgifter eller kräva medfinansiering för anpassningsåtgärder är inte fastställd i lag. Kommunerna får som huvudregel ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller enligt Kommunallagen.⁵⁸⁷ Om det är fråga om tjänster eller nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning. Inom det område som är möjligt att avgiftsfinansiera gäller ett antal principer för hur avgifterna ska beräknas.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för kommunal verksamhet.⁵⁸⁸ Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen är närmast en målsättningsprincip som innebär att syftet med verksamheten inte får vara att ge vinst. Det innebär inte att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Det totala avgiftsuttaget får dock inte under en längre tid överstiga de totala kostnaderna för verksamheten.⁵⁸⁹

Vid beräkningen av självkostnaderna får, utöver externa kostnader, alla relevanta direkta (personalkostnader, personalomkostnader, material och utrustning, försäkringar m.m.) och indirekta (lokalkostnader, kapitalkostnader, administrationskostnader m.m.) kostnader som verksamheten ger upphov till ingå i självkostnadsberäkningen.⁵⁹⁰

Vidare ska kommuner och regioner enligt likställighetsprincipen (se närmare om denna under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter*) behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Vid fördelning av avgifter innebär principen att lika avgift ska utgå för lika prestation. Likställighetsprincipen medger inte någon inkomstfördelning av verksamhet. Däremot finns det inget hinder mot att differentiera avgifterna med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika prestationer. Inom vissa ramar tillåts även schabloniserade taxor.⁵⁹¹ På motsvarande sätt får en kommuns bidragslämnande ske baserat på objektiv grund. Vad som är objektiv grund avgörs i rättspraxis. Om ett bidrag lämnas i syfte att klimatanpassningsåtgärder ska vidtas utifrån objektiva och dokumenterade risker, bör kriteriet om objektiv grund vara uppfyllt.⁵⁹²

Kommuner har möjlighet att ansöka om bidrag som kan användas till klimatanpassningsåtgärder. Förordningen (2018:213) om bidrag för skredsäkring vid Göta älv ändrades den 20 december 2022 för att förtydliga att åtgärderna är ett allmänt intresse. Avsikten var enligt regeringen att underlätta för kommunerna att använda bidraget som stöd till enskilda.⁵⁹³ Regeringen har även beslutat förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

⁵⁸⁷ 2 kap. 5 § kommunallagen.

⁵⁸⁸ 2 kap. 6 § kommunallagen.

⁵⁸⁹ Prop. 1993/94:188. Lokal demokrati, s. 86.

⁵⁹⁰ Prop. 2016/17:17. 1, En ny kommunallag, s. 302-303.

⁵⁹¹ Se Prop. 2016/17:171 s. 300–310 och Dalman m.fl. a.a. s. 75.

⁵⁹² Se SOU 2007:60. Klimat- och sårbarhetsutredningen, s. 584-585.

⁵⁹³ Regeringen. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/02/regeländringar-beslutade-den-1-december-2022/>. Besökt 2023-12-07.

8.1.2 **Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering**

Finansiering av klimatanpassningsåtgärder avseende den befintliga bebyggelsen anses tillhöra en av de största utmaningarna med klimatanpassning.⁵⁹⁴ Finansieringsfrågan är till stor del avhängig av hur ansvarsfrågan löses. Oklarheter kring ansvar och finansiering anses bidra till att åtgärder som borde vidtas inte påbörjas.⁵⁹⁵

I Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) anges att vissa kommuner har ansett att det strider mot likställighetsprincipen att ge bidrag till enskilda kommunmedlemmar för förebyggande åtgärder. Utredaren konstaterade att principen inte bör utgöra något hinder för lämnandet av bidrag för åtgärder baserat på avgöranden om riskerna för de hotade fastigheterna.⁵⁹⁶ Utredaren föreslog ändå att kommunernas möjlighet att finansiera åtgärder som syftar till att förebygga naturolyckor skulle regleras i en särskild lag, för att förtydliga ansvarsförhållandena och förenkla beslutsprocessen.⁵⁹⁷ Problemet tas fortsatt upp i flera, nyare, skrifter,⁵⁹⁸ inklusive Riksrevisionens rapport Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön (RiR 2022:29).⁵⁹⁹

Enligt SKR ser många kommuner stora behov av finansiering för åtgärder som behöver vidtas för att skydda bl.a. befintlig bebyggelse, och det föreligger ett behov av att ta fram finansieringsmodeller som möjliggör att åtgärder för klimatanpassning kommer till stånd i hela landet.⁶⁰⁰ SKR:s förslag som nämns under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter* ovan syftar till bl.a. att underlätta för kommuner att lämna bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och att ingå avtal med parter som har nytta av åtgärderna.⁶⁰¹ Vi hänvisar till våra kommentarer till förslaget under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter* ovan. SKR föreslår även att MB:s principer om fördelning av kostnader vid sanering skulle kunna tillämpas avseende fördelning av kostnader för klimatanpassning.⁶⁰²

Vår genomgång av skrifter påvisar ett stort behov, dels av medel för klimatanpassningsåtgärder, dels av modeller som förtydligar regionernas och kommunernas möjligheter att finansiera klimatanpassningsåtgärder, särskilt vad avser den bebyggda miljön.

Det finns enligt vår mening flera sätt att närma sig dessa behov, varav några förslag återges ovan. Vi anser dock att förslagen (och eventuellt andra alternativ) skulle behöva utredas närmare, förslagsvis av Klimatanpassningsutredningen 2025.

⁵⁹⁴ Se exempelvis SKR, 2017. Klimatet – Så klart! Programberedningen för klimat, s. 13, Sweco, 2020. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 36 och Expertrådet första rapport, s. 437-438.

⁵⁹⁵ Se exempelvis Statens Geotekniska Institut, 2022. Årsredovisning 2022, s. 65.

⁵⁹⁶ SOU 2007:60. Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter, s. 584-585.

⁵⁹⁷ SOU 2007:60. Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter, s. 585.

⁵⁹⁸ Såsom Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022, s. 274-275, Riksrevisionens granskningsrapport Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 42 och s. 72, Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60), s. 584-585 och SWECO, 2020. Slutrapport. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den bebyggda miljön, s. 16.

⁵⁹⁹ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 42 och 72.

⁶⁰⁰ SKR, 2017. Klimatet – så klart! Programberedningen för klimat, s. 23.

⁶⁰¹ SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning, s. 3.

⁶⁰² SKR, 2017. Klimatet – så klart! Programberedningen för klimat, s. 23.

8.2 Kommunala medel – Särskilt om VA-verksamhet

8.2.1 Rättsläget

8.2.1.1 Finansiering av VA-verksamhet

En kommuns VA-verksamhet kan helt eller delvis finansieras med skattemedel i enlighet med Kommunallagens regler eller genom avgifter från brukarna enligt Vattentjänstlagen.

VA-huvudmannens möjlighet att ta ut avgifter enligt Vattentjänstlagen begränsas av självkostnadsprincipen. Enligt självkostnadsprincipen får det totala avgiftsuttaget inte överskrida summan av nödvändiga kostnader för hela verksamheten.⁶⁰³

Nödvändiga kostnader anses vara sådana kostnader som varit skäligen påkallade för VA-anläggningens utförande, drift, underhåll och förnyelse, samt skäligen internränta. Utvecklingskostnader som avsevärt påverkar avgifternas storlek får normalt sett inte tas ut förrän den planerade utvecklingen kommer till stånd. Avskrivning ska göras enligt plan på anläggningstillgångarnas historiska anskaffningsvärde.⁶⁰⁴

Medel får under vissa förutsättningar avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar.⁶⁰⁵ Enligt praxis får fondering ske av uppkomna överskotts- och meravskrivningsmedel för användning inom en femårsperiod.⁶⁰⁶

8.2.1.2 Finansiering av klimatanpassningsåtgärder

Under rubriken *Dagvatten i ett förändrat klimat* i förarbetena till 2022-års ändringar till Vattentjänstlagen framgår bl.a. att kommunerna behöver bedöma hur en ökad belastning på de allmänna VA-anläggningarna vid skyfall ska hanteras och därmed också hur stor del av investeringen för VA-anläggningen som VA-huvudmannen ska stå för och hur stor del som skattebetalarna ska finansiera.⁶⁰⁷

Utredningen konstaterar att dagens regler inte utgör något hinder mot att finansiera en viss överkapacitet med VA-taxan och att det får anses vara en nödvändig kostnad att anpassa de allmänna VA-anläggningarna så att de kan hantera ovanligt stora regnmängder. Utredningen pekar särskilt på den möjlighet som Vattentjänstlagen ger VA-huvudmannen att fondera medel för framtida nyinvesteringar och menar att fondering skulle kunna användas i större utsträckning än idag, exempelvis för att få till stånd öppna dagvattenanläggningar.⁶⁰⁸

⁶⁰³ 30 § 1 st. Vattentjänstlagen.

⁶⁰⁴ Jörgen Qviström. Lagkommentar till 30 § Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster. Karnov. JUNO. Besökt 14 december 2023.

⁶⁰⁵ 30 § 2 st. Vattentjänstlagen.

⁶⁰⁶ Jörgen Qviström. Lagkommentar till 30 § Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster. Karnov. JUNO. Besökt 6 november 2023.

⁶⁰⁷ Prop. 2021/22:208. Vägen till hållbara vattentjänster, ss. 59-60.

⁶⁰⁸ Prop. 2021/22:208. Vägen till hållbara vattentjänster, ss. 59-60.

8.2.1.3 Överklagande

Kommunens beslut i fråga om taxan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i Kommunallagen (se närmare om dessa regler under punkt 6 - *Kommunala och regionala befogenheter*).⁶⁰⁹

8.2.2 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

I flera skrifter har det ansetts råda osäkerhet avseende bl.a. vilka förebyggande åtgärder för dagvattenhantering som får genomföras inom ramen för VA-avgiften. Osäkerheterna har ansetts bl.a. ligga i vilka typer av kostnader för klimatanpassningar som enligt Vattentjänstlagen kan anses nödvändiga för att ordna och driva den allmänna anläggningen.⁶¹⁰ Mot denna bakgrund har såväl Expertrådet som SKR identifierat ett behov av att utreda hur lagstiftningen kan justeras för att möjliggöra att fler klimatanpassningsåtgärder finansieras genom VA-avgiften.⁶¹¹

Mot bakgrund av ovan beskrivning av rättsläget är vår bedömning att det finns goda möjligheter att finansiera vissa klimatanpassningsåtgärder (inklusive öppna dagvattenanläggningar) genom VA-avgiften. Enligt vår mening skulle information, rekommendationer och/eller riktlinjer därför kunna vara tillräckliga för att hjälpa VA-huvudmännen att göra de bedömningar som behövs i denna del.

Vi noterar i sammanhanget att branschorganisationen Svenskt Vatten menar att finansieringen måste följa rådigheten, vilket innebär att alla markägare, allmänna som privata, måste vara delaktiga i finansieringen av nödvändiga åtgärder. Enligt Svenskt Vatten måste det klargöras hur åtgärder på annans mark ska finansieras. Svenskt Vatten föreslår att varje kommun ska åläggas en skyldighet att ta fram en ansvars- och finansieringsfördelning för de åtgärder som behövs för att skyfallssäkra kommunen. Vi kan inte se att Svenskt Vatten ger någon definition av begreppet "skyfallssäkra", vilket bidrar till otydlighet avseende vilken typ av åtgärder som avses. Enligt Svenskt Vatten bör det utredas om det är lämpligt att kommunen vid behov kan ta ut en klimatanpassningsavgift och, i så fall, hur en sådan avgift ska tas ut och fördelas.⁶¹² Vi anser att Svenskt Vattens förslag bör utredas närmare, förslagsvis av Klimatanpassningsutredningen 2025.

8.3 Statliga medel

8.3.1 *Rättsläget*

Regeringen finansierar förebyggande och kunskapshöjande insatser, utredningar, samordning med mera för att förebygga och begränsa samhällets sårbarhet till följd av klimatförändringar. Detta görs bl.a. genom ett särskilt anslag för klimatanpassning (anslag 1:10, utgiftsområde 20) som uppgick till 140 miljoner kronor för 2023. Anslaget minskades till cirka 90 miljoner för 2024 till 2026.⁶¹³ Minskningen beror på en avveckling av medel till MSB samt avveckling av medel till länsstyrelserna.⁶¹⁴

Andra anslag som har betydelse för finansiering av klimatanpassningsåtgärder är anslag 2:2 för förebyggande arbete mot naturolyckor (utgiftsområde 20), som

⁶⁰⁹ Prop. 2015/16:11. Ny instansordning för va-målen, s. 20.

⁶¹⁰ Se bland annat SKR, 2017. *Klimatet – så klart! Programberedningen för klimat*, s. 5.

⁶¹¹ Se SKR, 2017. *Klimatet – så klart! Programberedningen för klimat*, s. 23-24 och Expertrådets första rapport, bilaga 2, s. 35.

⁶¹² Svenskt Vatten, 2020. Hållbar hantering av dagvatten och skyfall.

⁶¹³ Se Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 20, s. 8.

⁶¹⁴ Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 20, s. 106.

hanteras av MSB. Enligt uppgift från MSB ökade totalbeloppet år 2022 till drygt 500 miljoner kronor, men minskade med någon miljon år 2023.⁶¹⁵ Anslaget föreslås ligga på drygt 506 miljoner kronor för 2024 till 2026.⁶¹⁶ MSB handlägger, prioriterar och fattar beslut om bidrag för förebyggande åtgärder enligt förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor om statsbidrag efter ansökan av kommuner. Ett bidrag får ges med högst 60 procent av åtgärdens kostnader och övriga bidragsberättigade kostnader.⁶¹⁷

Även anslaget 1:19 Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv (utgiftsområde 20), som hanteras av SGI, har betydelse för klimatanpassning. Anslaget ligger för närvarande på 115 miljoner kronor och föreslås vara oförändrat mellan 2024 och 2026.⁶¹⁸ Anslaget fördelas med stöd av förordningen (2018:213) om bidrag för skredsäkring vid Göta älv. Bidrag får enligt förordningen ges för hela eller delar av kommunens eller kommunernas kostnader avseende genomförande av stabilitetsförbättrande åtgärder i områden längs Göta älvdalen med skredrisk, inklusive för den planering som behövs för åtgärderna.⁶¹⁹

Det statliga bidraget för lokala naturvårdssatsningar (LONA) anses ha varit ett viktigt styrmedel för kommunerna och andra aktörer för att ta fram planeringsunderlag eller genomföra fysiska åtgärder i tätortsnära natur.⁶²⁰

Regeringen har på senare år stärkt insatserna för restaurering av våtmarker.⁶²¹ Anläggning av våtmark i syfte att bidra till klimatanpassning eller reduktion av växthusgaser kan ge rätt till bidrag via LONA våtmark (lokala naturvårdssatsningen).⁶²²

Därutöver fördelas statliga medel till myndigheterna via myndigheternas förvaltningsanslag.

8.3.2 Problematiskering och förslag på utredning/justerad reglering

8.3.2.1 Bristande resurser

I ett stort antal av de skrifter som vi har tagit del av lyfts bristande medel som ett hinder för såväl myndigheternas som kommunernas arbete med klimatanpassning.⁶²³ Problemet synes öka.⁶²⁴

Som en del i Boverkets arbete med att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den bebyggda miljön har Boverket tagit fram förstudien Klimatanpassning – kostnader och finansiering.⁶²⁵ En av slutsatserna i förstudien är att det offentliga och försäkringsbolagen i framtiden borde ta ett

⁶¹⁵ Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 20, s. 108.

⁶¹⁶ Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 6, s. 90.

⁶¹⁷ 7 § förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

⁶¹⁸ Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 20, s. 8.

⁶¹⁹ 7 och 4 §§ förordningen (2018:213) om bidrag för skredsäkring vid Göta älv.

⁶²⁰ Se Sveriges miljömål. <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/integrering-av-stadsgronska-och-ekosystemtjanster-i-urbana-miljoer/>. Besökt 2023-11-29.

⁶²¹ Se exempelvis Prop. 2019/20:65. En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.

⁶²² Se mer om LONA våtmark här: <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/lona/lona--vatmarksprojekt/>. Hämtad 2023-11-27.

⁶²³ Se exempelvis SMHI, 2023. Klimatologi 71/2023. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022, s. 5, s. 36-37, s. 44.

⁶²⁴ Se exempelvis SMHI, 2023. Klimatologi 71/2023. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022, s. 37 och IVL, 2023. Klimatanpassning 2023. Så långt har Sveriges kommuner kommit, s. 13.

⁶²⁵ Boverket, 2021. Klimatanpassning – kostnader och finansiering. Förstudie över kostnader och finansiering kopplade till översvämningar och erosion. Rapport 2021:22.

utökat ansvar för finansiering av förebyggande åtgärder mot skador relaterade till klimatförändringar.⁶²⁶

De nationella myndigheterna lyfter bl.a. avsaknaden av öronmärkta resurser för genomförande av handlingsplanen och avsaknaden av riktade resurser som problemområden.⁶²⁷ Enligt flera myndigheter är det också problematiskt att anslagen för klimatanpassning tilldelas årligen, eftersom klimatanpassning är en långsiktig fråga som behöver långsiktig planering.⁶²⁸

Ett stort antal kommuner ser bristande personella och ekonomiska resurser som ett hinder för klimatanpassningsarbetet. I sammanhanget anses den statliga finansieringen av klimatanpassningsarbetet vara otillräcklig. Flera kommuner ser ett behov av att stödet ska vara långsiktigt och riktat mot klimatanpassning. Någon form av "Klimatkliv"⁶²⁹ för klimatanpassning föreslås av kommuner, IVL och Expertrådet.⁶³⁰

I sin revision av statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön har Riksrevisionen haft synpunkter på regeringens styrning av fördelningen av medel från statsbidraget för naturolyckor och på MSB:s prioriteringar av vilka projekt som ska tilldelas medel.⁶³¹ Enligt regeringen är Riksrevisionens rekommendationer i denna del huvudsakligen tillgodosedda, bl.a. genom att regeringen har beslutat förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor.⁶³²

Enligt Riksrevisionen avstår dock många av de mest riskutsatta kommunerna från att söka, vilket delvis kan bero på att de har svårt att finansiera de 40 procent av åtgärdskostnaden som bidraget inte täcker.⁶³³ Enligt Riksrevisionens rapport har MSB föreslagit att höja bidragsnivån till 80 procent, men regeringen beslutade genom förordningen att bidraget skulle fortsätta uppgå till 60 procent.⁶³⁴ Det bör, enligt vår mening, utredas om ersättningen bör, likt den ersättning som utgår med stöd av förordningen (2018:213) om bidrag för skredsäkring vid Göta älv, ge kommunerna möjlighet att få full täckning för sina kostnader.

8.3.2.2 Otydliga regler

MSB anser även att det kan finnas behov av att se över andra lagar, som t.ex. Kommunallagen eller Befogenhetslagen, för att förtydliga statsbidragets

⁶²⁶ Boverket, 2021. Klimatanpassning – kostnader och finansiering. Förstudie över kostnader och finansiering kopplade till översvämningar och erosion. Rapport 2021:22, Sammanfattning.

⁶²⁷ Se exempelvis SMHI, 2023. Klimatologi nr 71/2023. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022, s. 5, s. 36-37, s. 44.

⁶²⁸ Se exempelvis SMHI, 2021. Klimatologi nr 52, 2021. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2020, s. 61.

⁶²⁹ Klimatklivet är ett investeringsstöd som gör det möjligt att satsa på fossilfri framtidsteknik och grön omställning. Stödet kan sökas av företag, kommuner, regioner och organisationer i hela Sverige, <https://www.naturvardsverket.se/klimatklivet>. Hämtad 2023-11-06.

⁶³⁰ SMHI, 2020. KLIMATOLOGI nr 55, 2020. Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019, s. 14-15, IVL, 2020. Screening av nationellt arbete med klimatanpassning - utifrån tillgängliga strategier och handlingsplaner, Rapport nr. C 502 och Expertrådets första rapport, s. 464.

⁶³¹ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29.

⁶³² Regeringens skrivelse 2022/23:111. Riksrevisionens rapport om statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön, s. 6.

⁶³³ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29.

⁶³⁴ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 40.

tillämpningsområden och möjligheterna att kombinera statsbidraget med övriga finansiella mekanismer. Enligt MSB behöver frågorna utredas vidare.⁶³⁵

Vi är också av den uppfattning att det verkar råda osäkerhet, inte minst hos kommuner, om hur bidrag kan erhållas och användas. En utredning med eventuella förslag på lagändringar vore enligt oss önskvärd.

8.3.2.3 *Bristande underlag*

Riksrevisionen har även påpekat att länsstyrelserna har arbetat olika mycket med att ta fram stödande underlag för kommunerna, vilket delvis kan bero på att olika länsstyrelser har olika resurser för detta arbete.⁶³⁶

I sin redovisning av användningen av anslaget 2:2 har MSB konstaterat att det föreligger ett behov av att sammanställa juridisk information för att ge tydligare vägledning till kommuner som vill vidta klimatanpassningsåtgärder, men också som ett stöd i myndigheternas handläggning av ärenden.⁶³⁷

8.3.2.4 *Sammanfattning*

Mot ovan bakgrund anser vi att det kan finnas anledning att utreda om mekanismerna och medlen för finansiering av klimatanpassningsåtgärder behöver ses över och justeras för att ge tillräcklig, öronmärkt och långsiktig finansiering för klimatanpassningsarbetet.

Därtill anser vi att det finns ett behov av att ta fram juridisk information till stöd för kommunerna och myndigheterna. Förslagsvis bör detta arbete genomföras när reglerna väl har setts över och eventuellt justerats.

I en skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport meddelade regeringen sin avsikt att behandla en del frågor som tas upp i rapporten inom ramen för en kommande nationell strategi för klimatanpassning.⁶³⁸ I Klimatanpassningsstrategin 2023/24 meddelade regeringen bl.a. att MSB tagit fram en inriktning för hanteringen av statsbidraget för naturolyckor, som bl.a. slår fast att statsbidraget ska lämnas till åtgärder som uppfyller bidragets krav och syfte, åtgärder som är planerade och prioriterade och åtgärder som är kostnadseffektiva och samhällsnyttiga, samt att MSB ger ut en vägledning till kommuner om bidraget. Enligt regeringen är MSB:s initiativ i linje med Riksrevisionens rekommendation om att se till att statsbidrag går till de nationellt mest angelägna projekten.⁶³⁹

⁶³⁵ MSB. Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2021/04162), s. 14.

⁶³⁶ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, ss. 46-56.

⁶³⁷ MSB. Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2021/04162), s. 14.

⁶³⁸ Regeringens skrivelse 2022/23:111. Riksrevisionens rapport om statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön.

⁶³⁹ Klimatanpassningsstrategin 2023/24, s. 19.



9. Andra regler av betydelse

9.1 Klimatlagen

9.1.1 Rättsläget

2017 antog Sverige ett klimatpolitiskt ramverk, bestående av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Syftet med ramverket var att skapa en tydlig och sammanhängande klimatpolitik för att säkerställa långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle att genomföra den omställning som krävs för att Sverige ska nå sina klimatmål.⁶⁴⁰

Klimatlagen ställer bl.a. krav på att regeringen ska föra en politik som utgår från klimatmålen och regelbundet rapportera om utvecklingen.

Enligt Klimatlagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan innehållande en redogörelse för hur andra beslut och åtgärder, både på nationell och på internationell nivå, påverkar möjligheten att nå klimatmålen.

I 2 § Klimatlagen stadgas att regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som:

- (i) syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet,
- (ii) bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring,
- (iii) är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter, och
- (iv) vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

Av förarbetena till lagrummet framgår att det grundläggande syftet med det klimatpolitiska arbetet är att förhindra farliga störningar i klimatsystemet. Huvudsyftet med Klimatlagen är således, i likhet med klimatmålen, inriktat på arbetet med att minska den mänskliga påverkan på klimatet genom utsläpp av växthusgaser.⁶⁴¹ Inte heller i förarbetena till Klimatlagen anges att klimatanpassning omfattas av Klimatlagens krav.

9.1.2 *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering*

Frågorna om begränsning av utsläpp av växthusgaser och anpassning till klimatförändringarna har länge angetts behöva gå hand i hand.⁶⁴²

Enligt Expertrådet kräver EU:s policyinriktning en tydligare integrering av klimatanpassningsfrågan i det svenska klimatpolitiska ramverket.⁶⁴³

Mot denna bakgrund anser vi att det utgör en brist att det varken framgår av Klimatlagen eller av förarbetena till lagen, att regeringens klimatpolitiska arbete ska bidra till att skapa ett klimatanpassat samhälle.

⁶⁴⁰ Naturvårdsverket, 2023. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomställningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk/>. Besökt 2024-03-19.

⁶⁴¹ Prop. 2016/17:146. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 5.

⁶⁴² Se exempelvis Boverket, 2009. Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande. Dnr: 1299-3364/2008, s. 3.

⁶⁴³ Expertrådets första rapport, s. 9.

I sammanhanget kan det enligt vår mening finnas ett behov av att förtydliga om/när begreppet "klimat" är avsett att omfatta åtgärder för klimatanpassning. Ett sådant förtydligande har exempelvis lämnats i lagrådsremissen *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*, där klimatet definieras som följer:

"Med klimatet avses klimatsystemet, dvs. atmosfären, hydrosfären, biosfären och geosfären sammantagna och dess inbördes samspel. Ett sätt att beakta klimatet kan vara att utvärdera anbudens effekter för utsläppen av växthusgaser i klimatsystemet till följd av förbränning av fossila bränslen. Ett annat sätt kan vara att ställa krav på produktens livslängd och upphandla redan använda eller återvinningsbara produkter. Även åtgärder för klimatanpassning omfattas.⁶⁴⁴"

Det kan enligt oss finnas anledning av att förtydliga om/när begreppet "klimatet" och/eller "klimatomställning", i Klimatlagen men även i övriga regelverk, är avsedda att omfatta åtgärder för klimatanpassning. Vår uppfattning är att ett sådant förtydligande skulle kunna bidra till att arbete med klimatanpassning prioriteras i olika sammanhang (såsom vid regeringens klimatpolitiska arbete, men även vid offentliga upphandlingar m.m.).

9.2 Klimatanpassningsförordningen

9.2.1 Rättsläget

Enligt Klimatanpassningsförordningen ska de myndigheter för vilka förordningen gäller ("**Förordningsmyndigheterna**") inom sina ansvarsområden och inom ramen för sina uppdrag initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning. Om myndigheten förvaltar eller underhåller statlig egendom, ska myndigheten också anpassa den verksamheten till ett förändrat klimat.⁶⁴⁵

Därutöver ska länsstyrelserna, inom ramen för sitt uppdrag att samordna det regionala arbetet med klimatanpassning också:

- (i) initiera, stödja och följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete,
- (ii) analysera hur länet och vid behov angränsande län påverkas av klimatförändringarna,
- (iii) stödja och följa upp regionala sektorsmyndigheters klimatanpassningsarbete,
- (iv) bidra till och ta fram underlag för ökad kunskap och planering, och
- (v) stödja arbete i älvgrupper.⁶⁴⁶

Vidare ställs bl.a. följande krav i Klimatanpassningsförordningen:

- (i) Arbetet med klimatanpassning ska omfatta att klimatförändringens påverkan på myndighetens verksamhet utreds i en klimat- och sårbarhetsanalys.⁶⁴⁷

⁶⁴⁴ Regeringen, 2023. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, s. 35.

⁶⁴⁵ 4 § Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁴⁶ 5 § Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁴⁷ 6 § 1 st. Klimatanpassningsförordningen.

- (ii) Myndigheten ska ta fram aktuella myndighetsmål för sitt arbete med klimatanpassning.⁶⁴⁸
- (iii) Myndigheten ska ha en handlingsplan för arbetet med att nå myndighetsmålen.⁶⁴⁹
- (iv) Myndigheten ska ta hänsyn till klimatanpassning i myndighetens upphandlingar i den mån det är möjligt.⁶⁵⁰
- (v) Förordningsmyndigheterna ska årligen redovisa arbetet med klimatanpassning till SMHI och det departement i Regeringskansliet som myndigheten hör till. Försvarmakten ska endast redovisa till Förvarsdepartementet.⁶⁵¹
- (vi) SMHI ska analysera de redovisningar som lämnats och lämna en sammanfattad analys av myndigheternas arbete med klimatanpassning till regeringen.⁶⁵²

9.2.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

9.2.2.1 Berörda myndigheter

Expertrådet har noterat att alla relevanta nationella myndigheter inte omfattas av Klimatanpassningsförordningen.⁶⁵³ Expertrådet menar därför att en genomlysning bör göras av vilka nationella myndigheter som borde läggas till och Klimatanpassningsförordningen bör därefter kompletteras med fler relevanta nationella myndigheter.⁶⁵⁴

Vi noterar även att Expertrådet rekommenderar att kommunerna och regionerna bör ges samma ansvar att arbeta strukturerat med klimatanpassning som det ansvar som gäller för myndigheterna under Klimatanpassningsförordningen. Enligt Expertrådet skulle ett sådant ansvar stärka det viktiga förberedelse- och uppföljningsarbetet.⁶⁵⁵

Expertrådets förslag framstår enligt oss som lämpliga och nödvändiga.

9.2.2.2 Otydligheter om arbetets omfattning/ambitionsnivå

Riksrevisionen har också påpekat att det finns otydligheter i Klimatanpassningsförordningen avseende hur brett myndigheterna ska arbeta med uppgifterna i förordningen. Enligt Riksrevisionen har otydligheten lett till olika tolkningar av vilka mål som länsstyrelserna ska arbeta mot, varför länsstyrelsernas arbete har fått olika omfattning och ambitionsnivå.⁶⁵⁶

Riksrevisionen noterade också att det inte framgår av Klimatanpassningsförordningen vilka planeringsunderlag som länsstyrelserna ska ta fram inom ramen för sina uppdrag att initiera och stödja kommunernas

⁶⁴⁸ 8 § 1 st. Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁴⁹ 10 § 1 st. Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁵⁰ 11 § Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁵¹ 12 § Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁵² 13 § Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁵³ Expertrådets första rapport, s. 641-642.

⁶⁵⁴ Expertrådets första rapport, s. 641-642.

⁶⁵⁵ Expertrådets första rapport, s. 668.

⁶⁵⁶ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 70-71.

arbete med klimatanpassning, varför länsstyrelserna har tagit fram planeringsunderlag i olika omfattning.⁶⁵⁷

I samband med ett eventuellt kommande arbete med att se över och justera Klimatanpassningsförordningen kan det, enligt vår mening, finnas anledning att, eventuellt i dialog med Förordningsmyndigheterna, undersöka om det kan finnas ett behov av att förtydliga i vilken omfattning Förordningsmyndigheterna bör arbeta med uppgifterna i Klimatanpassningsförordningen. Vi anser att ett sådant förtydligande skulle kunna bidra till att arbetet bedrivs på ett likvärdigt och jämförbart sätt och till att kommunerna får tillgång till likvärdigt underlag. Sådant förtydligande behöver dock inte nödvändigtvis ske genom en justering i själva förordningstexten, utan skulle kunna ske genom riktlinjer, rekommendationer m.m.

9.2.2.3 *Klimat- och sårbarhetsanalyser*

Enligt Riksrevisionen gör myndigheterna olika tolkningar av bestämmelserna om de klimat- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner som myndigheterna ska ta fram. Vissa myndigheter tolkar bestämmelserna som att uppgifterna enbart omfattar den egna myndighetens arbete inom verksamhetsområdet, medan andra tolkar in även andra aktörers arbete. För länsstyrelsernas del rör enligt Riksrevisionen otydligheten frågan om klimat- och sårbarhetsanalysen ska syfta på den interna verksamheten eller på hela länets risker.⁶⁵⁸

I sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer menar regeringen att en ändring i Klimatanpassningsförordningen behöver göras för att bättre stämma överens med den risk- och sårbarhetsanalys som ska göras enligt 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Regeringen menar att myndigheterna inom sina respektive ansvarsområden bäst kan bedöma vilka åtgärder som är lämpliga att vidta och hur åtgärderna ska prioriteras utifrån genomförda klimat- och sårbarhetsanalyser.⁶⁵⁹

Frågan om en sådan justering är lämplig och hur den i så fall skulle kunna formuleras bör föregås av en utredning, eventuellt inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025. Det kan finnas andra sätt att uppnå en mer enhetlig tillämpning av förordningen, såsom informationsinsatser.

9.3 Upphandlingsregler

9.3.1 *Inledning*

I stort sett alla inköp som görs inom den offentliga sektorn omfattas av upphandlingsreglerna. Upphandlingen anses därför enligt vår mening kunna utgöra ett viktigt verktyg i arbetet med klimatanpassning, bl.a. för att säkerställa att de upphandlande organisationernas inköp klarar av de utmaningar som följer av ett förändrat klimat.

Som huvudregel får upphandlade kontrakt, ramavtal och koncessioner inte ändras under avtalstiden utan att det genomförs en ny upphandling. Det finns dock bestämmelser i upphandlingslagarna som möjliggör ändringar under avtalstiden, om ändringarna (i) är av mindre värde, genomförs (ii) i enlighet med

⁶⁵⁷ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 70-71.

⁶⁵⁸ Riksrevisionen. Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön. RiR 2022:29, s. 70-71.

⁶⁵⁹ Regeringens skrivelse 2022/23:111. Riksrevisionens rapport om statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön, s. 6.

en ändrings- eller optionsklausul, (iii) genom kompletterande beställningar eller (iv) till följd av oförutsebara omständigheter, (iv) avser byte av leverantör eller (v) inte är väsentliga.⁶⁶⁰

En otillåten ändring av ett upphandlat avtal jämföras med en otillåten direktupphandling, en särskilt allvarlig överträdelse av upphandlingsreglerna. En sådan överträdelse kan leda till olika påföljder, såsom upphandlingsskadeavgift, ogiltighetsförklaring och skadestånd.⁶⁶¹

Utifrån ovan är det enligt oss viktigt att de upphandlande organisationerna i ett tidigt skede identifierar eventuella behov av klimatanpassning för att kunna ta hänsyn till dessa i upphandlingen och i det upphandlade avtalet.

9.3.2 **Skyldighet att beakta klimatanpassning vid upphandlingar**

Det ställs i Klimatanpassningsförordningen krav på att Förordningsmyndigheterna ska ta hänsyn till klimatanpassning i sina upphandlingar i den mån det är möjligt.⁶⁶²

Enligt upphandlingslagarna, som är tillämpliga för bl.a. kommuner och regioner, bör upphandlande organisationer beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling, om upphandlingens art motiverar detta.⁶⁶³ Varken klimatet eller klimatanpassning nämns i lagtexten. SMHI har tillsammans med Upphandlingsmyndigheten tagit fram en vägledning om hur offentliga upphandlande organisationer kan beakta effekter och risker med ett förändrat klimat, i sitt arbete med upphandlingar, andra konkurrensutsättningar och avrop.⁶⁶⁴

9.3.3 **Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering**

Enligt SMHI:s rapport *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022* ökar Förordningsmyndigheternas arbete med klimatanpassad upphandling gradvis, i takt med de effekter som detta ger i samhället. Många förordningsmyndigheter anger dock att de främst upphandlar tjänster för vilka klimatanpassningskriterier saknar relevans, medan kommuner och regioner i större utsträckning upphandlar objekt (såsom fastigheter) som behöver klimatanpassas.⁶⁶⁵ Mot bakgrund av att upphandlingslagarna varken innehåller någon skyldighet eller någon rekommendation för upphandlande organisationer att beakta klimatet eller behovet av klimatanpassning vid sina upphandlingar, rekommenderar SMHI att regeringen bör överväga att införa lagkrav för klimatanpassad upphandling för kommuner och regioner.⁶⁶⁶

I motsvarande rapport för 2023 framkommer att många myndigheter anser att krav på klimatanpassning i upphandling inte är relevant för deras verksamhet. SMHI föreslår återigen att regeringen bör överväga att utreda krav på

⁶⁶⁰ Jfr. 17 kap. 8-16 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU"), 16 kap. 8-16 §§ lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ("LUF") och 14 kap. 8-16 §§ lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner ("LUK").

⁶⁶¹ Se 19 kap. 1 § LOU/LUF, 19 a kap. 1 § LOU/LUF, 20 kap. 13 § och 20 kap. 13 a § LOU/LUF, 20 kap. 20 § och 21 kap. 1-2 §§ LOU/LUF respektive 16 kap. 13 §, 16 kap. 20 § och 17 kap. 1 § LUK.

⁶⁶² 11 § Klimatanpassningsförordningen.

⁶⁶³ Se 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LOU, 4 kap. 3 § och 19 kap. 3 § LUF respektive 4 kap. 3 § och 15 kap. 4 § LUK.

⁶⁶⁴ Se SMHI, 2022. Vägledning för klimatanpassade upphandlingar. <https://www.smhi.se/guide-klimatanpassade-upphandlingar?l=null>. Hämtad 2024-06-25.

⁶⁶⁵ SMHI. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022. Rapport Klimatologi, nr. 71/2023, s. 6.

⁶⁶⁶ SMHI. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022. Rapport Klimatologi, nr. 71/2023, s. 6.

klimatepassad upphandling för andra offentliga aktörer än de myndigheter som omfattas av klimatepassningsförordningen.⁶⁶⁷

Enligt oss kan det finnas ett behov av att, genom lagkrav eller på annat sätt, göra de upphandlande organisationerna uppmärksamma på att de tidigt måste ta hänsyn till eventuella framtida behov av klimatepassning i sina upphandlingar. I annat fall finns det, enligt vår mening, en risk för att behovet av klimatepassning inte beaktas i samband med upphandlingen, vilket kan medföra ett behov av att genomföra anpassningar/ändringar under avtalstid. Sådana ändringar kan vara problematiska av flera anledningar, bl.a. för att det kan vara mer effektivt att ta hänsyn till behovet av klimatepassning i ett så tidigt skede som möjligt och för att ändringarna kan kräva en omförhandling av villkoren med den upphandlade leverantören. Sådana ändringar kan dessutom, som framgår ovan, vara otillåtna enligt upphandlingsreglerna, vilket skapar ytterligare risker för de upphandlande organisationerna. Det är inte heller alltid lämpligt eller möjligt att upphandla på nytt/kompletteringsvis under pågående avtalstid. Sammantaget menar vi att upphandlande organisationer bör uppmuntras att arbeta med frågor om klimat och klimatepassning på ett strategiskt och långsiktigt sätt inom ramen för sina offentliga upphandlingar.

I lagrådsremissen *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* presenteras förslag på lagändringar som syftar till att bidra till att de upphandlande organisationerna ska arbeta mer strategiskt och långsiktigt med frågor rörande bl.a. klimatet inom ramen för sina inköpsorganisationer. I lagrådsremissen föreslås att det ska införas en skyldighet att vid offentlig upphandling beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuruomsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter, om upphandlingens art motiverar det.⁶⁶⁸ Enligt lagrådsremissen omfattas även åtgärder för klimatepassning av begreppet "klimatet".⁶⁶⁹ Vidare föreslås att upphandlande organisationer dels ska besluta om riktlinjer för hur nämnda intressen ska beaktas, dels för varje upphandling ska dokumentera sina överväganden om huruvida ett visst samhällsintresse ska beaktas och, i förekommande fall, hur skyldigheten har fullgjorts.⁶⁷⁰ Förslaget synes ligga i linje med SMHI:s rekommendation enligt ovan och majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller hade inga synpunkter på det.⁶⁷¹

I sin budgetproposition för 2024 har regeringen, mot bakgrund av att förslaget har kritiserats för att bl.a. innebära en administrativ börda och att det framstår som tveksamt om den har någon reell effekt, meddelat att regeringen inte avser att gå vidare med förslaget. Regeringen angav sig ha för avsikt att istället arbeta vidare med frågorna, bl.a. genom sin översyn av den nationella upphandlingsstrategin.⁶⁷²

Det är enligt oss viktigt att frågorna fortsätter att uppmärksammas framåt, för att säkerställa att upphandlande organisationer tar hänsyn till behovet av klimatepassning i samband med sina inköp.

⁶⁶⁷ SMHI. Myndigheters arbete med klimatepassning 2023. Rapport Klimatologi, nr. 73/2024, s. 38-39.

⁶⁶⁸ Regeringen, 2022. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, s. 1.

⁶⁶⁹ Regeringen, 2022. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, s. 35.

⁶⁷⁰ Regeringen, 2022. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, s. 1.

⁶⁷¹ Regeringen, 2022. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, s. 18-19.

⁶⁷² Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 2, s. 99-100.



10. Något om försäkring

10.1 Rättsläget

När väder- eller klimatrelaterade skador uppstår kan försäkringsskyddet fylla flera viktiga funktioner, såsom att säkerställa att den skadelidande kan få ersättning oavsett den ansvariges förmögenhetsställning och villighet att betala, skydda den skadevällande mot alltför stora skadeståndskostnader och användas för att återställa en förstörd miljö. Dessa funktioner måste vägas mot risken att skadeståndets preventiva effekt minskar när ersättning kan erhållas.⁶⁷³

Försäkringslagstiftningen omfattar främst försäkringsrörelselagen (2010:2043), försäkringsavtalslagen (2005:104) och trafikskadelagen (1975:1410). Försäkringsvillkoren varierar dock mellan olika försäkringsbolag, vilket gör läget ganska svåröverskådligt.⁶⁷⁴

För privatpersoner brukar s.k. hem-villaförsäkringar täcka skadestånd för väder- eller klimatrelaterade skador (självrisker och allmänna undantag gäller).⁶⁷⁵

Vad gäller ordinär företagsförsäkring förekommer försäkringsskydd för skador som avses i 32 kap. MB (självrisker, undantag och särskilda villkor förekommer), om skadan beror på fel som tillfälligt har begåtts eller om fel plötsligt och oförutsett uppkommit på byggnad, anläggning eller anordning. Skyddet kan utvidgas genom särskilda miljöansvarsförsäkringar, som tar sikte på ansvar enligt MB och andra grannelagsrättsliga regler. Undantag brukar dock gälla, exempelvis för miljöskada till följd av att föreskrift i lag eller tillståndsbeslut åsidosatts om inte driftsledningen bevisligen varken känt till eller borde ha känt till åsidosättandet.⁶⁷⁶

Egendomsförsäkring mot väder- eller klimatrelaterade skador förekommer, framför allt mot plötsligt inträffade skadehändelser.⁶⁷⁷

10.2 Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering

10.2.1 *Kostnader*

Försäkring av typiska risker kan vara dyr, det kan förekomma stora självrisker, och vissa skadetyper kan bli så omfattande att maximibeloppet för ansvarsförsäkringen överskrids.⁶⁷⁸

10.2.2 *Återställande*

En skadelidande kan, beroende på omständigheterna, komma att använda en utgiven försäkringsersättning till helt andra ändamål än ett återställande av skador.⁶⁷⁹ För att förhindra detta synes vissa försäkringsbolag ställa krav på ett återställande i ursprungligt skick. Vår uppfattning är att sådana krav kan leda till att en konstruktion som är utsatt för klimatförändringar återskapas med samma risk för återkommande skador.

10.2.3 *Förutsebarhet*

En allmän princip, särskilt för ansvarsförsäkring, är att ansvaret för skador som med viss säkerhet kan förutses inte går att försäkra.⁶⁸⁰ Eftersom risken för väder-

⁶⁷³ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22.

⁶⁷⁴ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22.

⁶⁷⁵ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22.

⁶⁷⁶ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22-23.

⁶⁷⁷ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22-23.

⁶⁷⁸ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 23.

⁶⁷⁹ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22.

⁶⁸⁰ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 22-23.

eller klimatrelaterade olyckor bedöms öka i framtiden kan bedömningen av om en skada är plötslig och oförutsedd, komma att förändras, i vilket fall vår bedömning är att det kan komma att bli svårare att få försäkringsersättning för vissa skador.

10.2.4 Förslag på utredning

Mot ovan bakgrund bör det, enligt vår mening, utredas om nuvarande försäkringssystem är lämpligt för att säkerställa, dels att ersättning för skador erhålls i erforderlig utsträckning, dels att försäkringsersättning används för att finansiera långsiktigt lämpliga åtgärder. Inom ramen för utredningen kan exempelvis alternativ såsom ett fondsystem eller en obligatorisk försäkring (likt tidigare inrättad miljöskadeförsäkring) övervägas, inklusive på vilket sätt ett sådant system skulle kunna uppmuntra användare till klimatanpassningsåtgärder (såsom genom försäkringsvillkor, premiesättning, reducerade ersättningar vid upprepad skada m.m.).

Vidare bör utredningen, i enlighet med Expertrådets rekommendation, bl.a. undersöka hur ansvaret för klimatanpassning och för skadekostnader i framtiden kan fördelas mellan kommuner, enskilda fastighetsägare/ företag och staten, inklusive möjligheter till privata-offentliga partnerskap.⁶⁸¹ Även Svensk Försäkrings rekommendationer bör ingå i utredningen.⁶⁸²

⁶⁸¹ Se Expertrådets första rapport, s. 542-552.

⁶⁸² Se Svensk Försäkring, 2015. Svensk Försäkrings rapportserie 2015:1 Vem tar ansvar för klimatanpassningen? – klimatanpassning ur ett försäkringsperspektiv.



11. Fiktiva scenarier

11.1 Inledning

Expertrådet har uppdragit åt oss att reflektera över nedan fiktiva scenarier (se punkterna 11.2 – 11.6) avseende möjligheten att hålla någon skadeståndsansvarig för olika åtgärder (såväl klimatanpassningsåtgärder som andra åtgärder – se nedan punkterna 11.2 respektive 11.3 men även andra situationer som kan uppstå vid ett förändrat klimat (juridiska komplikationer vid flerpartsförhållanden och vid konkurrerande allmänna intressen, punkt 11.5, samt situationer av vattenbrist, punkt 11.6). Oss veterligen har frågorna beträffande skadestånd (punkterna 11.2 och 11.3) inte prövats i rättspraxis, innebärande att våra reflektioner nedan är förknippade med betydande osäkerhet. Det kan noteras att skadeståndsansvar för miljöskador och ansvar för vissa andra skador i en verksamhets omgivning anses vara ”förvånansvärt oklart”.⁶⁸³

11.2 Skadestånd för klimatanpassningsåtgärd

11.2.1 Scenario

Anta att en skogsägare planterar nya lövträd på sin fastighet som en klimatanpassningsåtgärd.⁶⁸⁴ Ett antal år därefter, när lövträden vuxit till sig, börjar träden falla en stor mängd löv under höstmånaderna. En hel del löv fångas upp av vinden och förs från skogsägarens mark till angränsande fastigheter. Över en av de angränsade fastigheterna, dit många löv förflyttas, går en järnväg. Den stora mängden löv som landar på järnvägsspåren orsakar problem för förbiresande tåg, inte minst ur säkerhetssynpunkt. Hjulen tappar greppet och glider på spåren vid inbromsningar, vilket leder till skador på hjulen och förlänger tågets bromssträcka, något som i sig utgör en säkerhetsrisk. Tågen måste köras långsammare, vilket leder till omfattande förseningar och avbrott i tågtrafiken.

Kan skogsägaren hållas ansvarig för de kostnader som förseningarna och avbrotten medför?

11.2.2 Reflektioner utifrån ovanstående scenario

11.2.2.1 Strikt ansvar enligt MB

Förutsättningarna för skadestånd enligt MB framgår närmare av punkt 7.1.2 - *Skadestånd enligt 32 kap. MB* ovan och upprepas därför inte.

I scenariot leder lövansamling på spåren till skador på tåghjulen (sakskada), som sedan leder till förseningar och avbrott i tågtrafiken som i sin tur leder till kostnader för tågtrafikföretaget (indirekt ekonomisk skada). Sådana skador kan ersättas enligt 32 kap. MB om förutsättningarna för skadeståndsansvar i övrigt är uppfyllda.

I rättspraxis har vissa skogsbruksåtgärder ansetts utgöra miljöfarlig verksamhet enligt MB.⁶⁸⁵ Vi utgår från att trädplanteringen i scenariot kan anses utgöra verksamhet i 32 kap. MB:s mening eftersom det rör sig om en användning av marken som kan medföra olägenhet för omgivningen ”genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke joniserande strålning eller annat liknande”. Kravet på anknytning till en fastighet måste, enligt vår mening, anses vara uppfyllt i

⁶⁸³ Se exempelvis Bengtsson, Bertil, 2023. Miljöskadestånd och grannansvar. JUNO version 1, s. 9.

⁶⁸⁴ Se Skogsstyrelsen. <https://www.skogsstyrelsen.se/bruks-skog/olika-satt-att-skota-din-skog/klimatanpassad-skogsskotsel/>. Hämtad 2023-12-13.

⁶⁸⁵ Se RÅ 2003:63.

scenariot, eftersom trädplanteringen sker på skogsägarens mark. Vi utgår därför ifrån att rekvisiten kan vara uppfyllda.

För att skadestånd ska utgå måste det vara fråga om en skada som uppkommit till följd av någon av de i MB uppräknade typerna av störningar. I detta fall är frågan om lövhalkan kan anses utgöra en "annan liknande störning". Vi kan inte se att frågan har prövats i rättspraxis, men begreppet har i rättspraxis getts en vid innebörd, varför det inte kan uteslutas att en domstol skulle kunna besvara frågan jakande. För att skadan ska anses ha orsakats av skogsägarens plantering av lövträd måste det också föreligga övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. Om det finns flera lövträd på andra fastigheter i omgivningen kan det vara svårt att uppnå detta beviskrav.

När det gäller frågan om den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden, tycks inte heller frågan ha prövats i liknande fall. Det kan dock rimligtvis anses vara i vart fall Orts- eller allmänvanligt att träd faller en stor mängd löv under hösten som därefter fångas upp av vinden och förs från en plats till en annan. Det är alltså inte otänkbart att ifrågavarande störning skulle anses vara Ortsvanlig eller allmänvanlig, vilket utesluter ersättning såtillvida inte skadan har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet. I förevarande fall utgår vi från att inget uppsåt föreligger. Frågan är dock om skogsägaren skulle kunna anses ha agerat vårdslöst.

11.2.2.2 *Vårdslöshet – Skadestånd enligt 32 kap. MB eller Skadeståndslagen*

Att hala löv kan ställa till svåra problem för järnvägstrafiken under höstmånaderna är välkänt. Det kan dock vara svårt att argumentera för att skogsägaren skulle ha agerat vårdslöst genom att plantera lövträd så länge inte planteringen har skett i strid med gällande normer (regler, föreskrifter och/eller rekommendationer). Mot detta talar att Skogsstyrelsen rekommenderar plantering av lövskog som en klimatanpassningsåtgärd. Å andra sidan skulle en domstol även kunna ta hänsyn till Trafikverkets skötselplan vid bedömningen. Enligt trafikplanen skapar Trafikverket skötselbana som träcker sig 20 meter på var sida om spåren, genom att ta ner eller beskära träd som inom en 10-årsperiod kan falla över järnväg.⁶⁸⁶ Skogsägaren skulle exempelvis kunna anses ha varit vårdslös om träden har planterats mindre än 20 meter från spåren. I så fall skulle också Trafikverket kunna anses medvållande till skadan, eftersom det åligger Trafikverket enligt skötselplanen att röja skötselbanorna.

Om vårdslöshet inte föreligger kan ansvar inte utkrävas med stöd av 32 kap. 1 § 3 st. MB (om de hala löven är anses som en Orts- eller allmänvanlig störning, vilket borde vara fallet) eller med stöd av Skadeståndslagen.

11.2.2.3 *Hänsynsregler*

Hänsynsreglerna i Jordabalken och MB har ansetts kunna i vissa fall ge stöd för ett skärpt skadeståndsansvar. Vi anser dock att det är svårt att se att den skadelidande med framgång skulle kunna argumentera för att skogsägaren har uppvisat bristande hänsyn genom att plantera lövträd (i vart fall förutsatt att planteringen inte har skett i strid med gällande normer).

⁶⁸⁶ Se <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/trafiksakerhet/sakerhet-vid-jarnvag/tradsakring-av-sveriges-jarnvagrar/>. Hämtat 2024-07-26.

11.2.2.4 *Preskription*

Eftersom skadan uppkommer flera år efter planteringen (som troligen skulle bedömas som den skadegörande handlingen), är det dessutom, enligt vår mening, troligt att den skadelidandes fordran har hunnit preskriberas.

11.2.3 **Sammanfattning**

Sammantaget anser vi att det finns mycket som talar emot att det skulle kunna vara möjligt att kräva ersättning från skogsägaren i en situation likt den som presenteras i scenariot.

11.3 **Skadestånd för annan åtgärd**

11.3.1 **Scenario**

I detta scenario avverkar en skogsägare skog på sin egen mark, varpå avverkningsen medför att flödena i den omgivande naturen förändras. Det visar sig bl.a. genom att jorden blir mindre genomsläpplig och att vatten avdunstar i lägre utsträckning. Skogens flödesdämpande funktion minskar därmed, varvid vatten enklare och snabbare kan flöda fram. De förändrade flödena orsakar i sin tur översvämningar och erosion – inte bara på skogsägarens mark utan även på angränsande fastigheter. Som en följd därav rasar en väg samman på annans närliggande fastighet.

Kan skogsägaren bli skadeståndsskyldig gentemot vägägaren för avverkningsens följd effekter?

11.3.2 **Reflektioner utifrån ovanstående scenario**

11.3.2.1 *Skadestånd enligt MB*

Förutsättningarna för skadestånd enligt MB framgår närmare av punkt 7.1.2 - *Skadestånd enligt 32 kap. MB* ovan och upprepas därför inte.

11.3.2.2 *Bedömning i förevarande fall*

I scenariot är det fråga om en sakskada, som är ersättningsgill enligt MB om förutsättningarna för skadeståndsansvar i övrigt är uppfyllda.

Som framgår ovan är en sådan förutsättning att det ska vara fråga om en verksamhet, samt att denna verksamhet ska vara belägen på en fastighet. I rättspraxis har vissa skogsbruksåtgärder ansetts utgöra miljöfarlig verksamhet enligt MB.⁶⁸⁷ Vi utgår från att trädavverkningen i scenariot kan anses utgöra verksamhet i 32 kap. MB:s mening eftersom det rör sig om en användning av marken som kan medföra olägenhet för omgivningen "genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke joniserande strålning eller annat liknande". Kravet på anknytning till en fastighet måste anses vara uppfyllt i scenariot, eftersom skogsavverkningen sker på skogsägarens mark. Vi utgår därför ifrån att rekvisiten kan vara uppfyllda.

För att skadestånd ska utgå måste det vara fråga om en skada som uppkommit till följd av någon av de i MB uppräknade typerna av störningar. I detta fall är frågan om skogsavverkningen kan anses utgöra en "annan liknande störning".

⁶⁸⁷ Se RÅ 2003:63.

Som framgår under punkt 7.1.2 - *Skadestånd enligt 32 kap. MB* ovan, finns exempel i rättspraxis där domstolen kommit fram till slutsatsen att översvämningsskador som orsakats av ändrade vattenflöden och att vatten, till följd av vidtagna åtgärder, tagit nya vägar och släppts in på en angränsande fastighet, var att anse som skador genom "annan liknande störning".⁶⁸⁸ Vi kan inte se att det har prövats om skador av motsvarande art som orsakats av just skogsavverkning också kan omfattas av bestämmelsen. Vi anser dock mot bakgrund av ovan rättsfall att det inte är otänkbart att också åtgärden att avverka skog, och att därigenom förändra vattenflödet och vattenförhållandena på ett sådant sätt att vatten släpps in på annan fastighet och orsakar störningar på omgivningen, kan anses utgöra en sådan "annan liknande störning" som avses i MB.

Avseende orts- eller allmänvanlighetsbedömningen är det, enligt vår mening, sannolikt att skadan – dvs. den raserade vägen – skulle anses vara så pass omfattande, att störningen av den anledningen inte ska behöva tolereras.⁶⁸⁹

För att skadan ska anses ha orsakats av skogsavverkningen måste det också föreligga övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. I detta sammanhang kan noteras att när det gäller händelser utanför den ansvariges kontroll, som uppstått till följd av exempelvis extrema väderförhållanden, kan skadeståndsansvar vara utslutet genom att händelseförloppet framstår som allt för oförutsebart och icke-typiskt. Det är numera känt att skogsavverkning på erosionskänslig mark kan utlösa översvämningar, ras och skred,⁶⁹⁰ vilket, enligt vår mening, talar för att skadan skulle kunna anses tillräckligt förutsebar för att utlösa skogsägarens skadeståndsansvar.

11.3.2.3 *Vårdslöshet – Skadestånd enligt 32 kap. MB eller Skadeståndslagen*

Beroende på omständigheterna i fallet och bl.a. om skogsavverkningen kan anses ha skett i strid med gällande normer, skulle en domstol även kunna komma fram till att skogsägaren har agerat vårdslöst, i vilket fall skogsägaren skulle kunna anses vara ersättningsskyldig utan någon prövning avseende orts- eller allmänvanlighet och skälighet. Om så är fallet kan ansvar utkrävas i första hand med stöd av 32 kap. 1 § 3 st. MB och i andra hand med stöd av Skadeståndslagen.

Vid bedömningen av verksamhetsutövarens ansvar och vållande kan förekomsten av ett meddelat tillstånd för verksamheten ges betydelse. Som utgångspunkt kan antas gälla att ett vållandeansvar föreligger i de fall verksamhetsutövaren bedriver verksamheten utan nödvändigt tillstånd eller annars inte följer sådana föreskrifter som meddelats i ett tillståndsbeslut. I detta sammanhang bör dock noteras att ett meddelat tillstånd i sig inte hindrar skadeståndsansvar. Även om en verksamhet bedrivs i enlighet med föreskrifterna i ett tillstånd kan verksamhetsutövaren alltså bli skadeståndsskyldig om verksamheten orsakar skada enligt reglerna i MB. Däremot kan det förhållandet att verksamhetsutövaren bedrivit verksamheten i enlighet med ett

⁶⁸⁸ Se MÖD 2006:69, MÖD M 1331-13, dom den 2014-01-16, samt Mark- och miljödomstolen. Växjö tingsrätt, dom den 2012-11-13 i mål M 3697-09.

⁶⁸⁹ Se ovannämnda MÖD 2002:17 och Mark- och miljödomstolens dom den 2012-11-13 i mål M 3697-09.

⁶⁹⁰ Se exempelvis Skogsstyrelsen, 2021. Rapport 2021/9. Skogsbruksåtgärder och skador på samhällsfunktioner. Analys av situationen idag och i ett framtida klimat samt åtgärdsförslag, s. 15.

beviljat tillstånd vara till dennes fördel vid bedömningen av om denne agerat vårdslöst eller med erforderlig aktsamhet.⁶⁹¹

11.3.2.4 *Hänsynsregler*

Hänsynsreglerna i Jordabalken och MB har ansetts kunna i vissa fall ge stöd för ett skärpt skadeståndsansvar. Beroende på omständigheterna i fallet anser vi att det skulle kunna vara möjligt att också argumentera för att skogsavverkningen har skett utan nödvändig hänsyn till omgivningen.

11.3.3 **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis kräver bedömningen av eventuellt skadeståndsansvar att en samlad bedömning görs med hänsyn tagen till samtliga omständigheter i det specifika fallet; såsom skadans omfattning, platsen där störningen och skadan inträffar, vem den skadelidande parten är, huruvida händelseförloppet framstår som någotsånär förutsebart eller inte, osv. Vi har därför svårt att göra en sådan bedömning utifrån i scenariot angivna förutsättningar.

Det framstår dock, enligt vår mening, som möjligt att skogsägarens åtgärder skulle kunna leda till skadeståndsansvar.

11.4 **Juridiska komplikationer vid flerpartsförhållanden**

11.4.1 **Scenario**

I detta scenario har Expertrådet uppdragit åt oss att utgå ifrån bebyggd miljö där klimatanpassningsåtgärder planeras eller genomförs av en kommun tillsammans med privata fastighetsägare. Hur kan dessa situationer lösas juridiskt och vad händer om en eller några få ur ett kollektiv av privata fastighetsägare inte vill vara med och betala för en gemensam klimatanpassningsåtgärd? ("**Scenario A**").

En annan variant på ovanstående tema som nämnts av Expertrådet är när en/flera av fastighetsägarna vallar in/höjer sin tomt, vilket påverkar markavvattnings och skapar problem hos en eller flera grannar ("**Scenario B**").

11.4.2 **Reflektioner utifrån ovanstående Scenario A**

11.4.2.1 *MÖD:s dom i mål M 6552-20*

De ovanstående frågeställningarna har flera beröringspunkter med omständigheterna i en dom från MÖD från den 17 juni 2022⁶⁹².

Ärendet vid MÖD och underinstansen var omfattande och gällde huvudsakligen frågan om tillstånd att uppföra översvämningsskyddsvallar på Falsterbonäset i Skåne, där Vellinge kommun var sökande. Sådana översvämningssvallar och liknande anläggningar, i eller invid ett vattenområde, till skydd mot vattnet är en av de åtgärder som i MB betecknas såsom s.k. markavvattnings⁶⁹³. Markavvattnings är i sin tur en av de åtgärder som innefattas i begreppet

⁶⁹¹ Se Bengtsson, Miljöskadestånd och grannansvar (2023, JUNO), under rubrikerna 1.2 "Några huvudtankar bakom miljöbalkens skadeståndsregler" och 3.3 "Ansvar för vållande". Se även Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, JUNO), under rubriken 32 kap. Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk.

⁶⁹² Domen omnämnd även i fotnot 132 och 134 ovan.

⁶⁹³ 11 kap. 2 § MB.

vattenverksamhet⁶⁹⁴. Ytterligare en lag som reglerar bl.a. vattenverksamhet är lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ("LVV")⁶⁹⁵.

I ärendet vid MÖD fanns det fastighetsägare som motsatte sig att översvämningsskydd skulle anläggas på sina fastigheter och dessa kom också att överklaga att tillstånd till vattenverksamhet givits i underinstansen.⁶⁹⁶ Att på detta sätt tvångsvis få till stånd anläggandet av översvämningssvallar är fullt möjligt men det är då också förenat med en korresponderande rätt till intrångsersättning för fastighetsägaren. Även intrångsersättningens storlek var uppe till prövning i nyssnämnda dom⁶⁹⁷.

Även andra klimatanpassningsåtgärder än översvämningsskyddsvallar kan vara sådana att de medför en rätt för en kommun att genomföra dessa även på fastigheter som motsätter sig sådana åtgärder. Det blir dock till syvende och sist en fråga om exakt vilka åtgärder som det rör sig om i varje enskilt fall. Något allmängiltigt svar går därför inte att ge.

Gällande just markavvattning som klimatanpassningsåtgärd i flerpartsförhållanden kan även följande noteras. Av 3 kap. 1 § första stycket första meningen LVV följer att om någon ansöker om tillstånd enligt MB till en markavvattning ska verksamheten bedrivas så att den blir till nytta även för en annan fastighet, om det begärs av ägaren till den andra fastigheten och det vid en prövning bedöms lämpligt. I vissa fall kan dock en åtgärd medföra en nytta för en annan fastighet även om det inte begärts av ägare till den fastigheten. I en sådan situation måste deltagande i verksamheten ske av en sådan fastighet (första stycket andra meningen i nämnda paragraf). Den nyssnämnda skyldigheten gäller dock enbart om det begärs av ägare till fastigheter som får mer än hälften av den beräknade nyttan av verksamheten. För utförande och drift av verksamheten utgör deltagarna en markavvattningssamfällighet, enligt 3 kap. 2 § LVV.

I den ovannämnda domen anförde kommunen i underinstansen att det inte fanns någon enskild fastighet som skulle få mer än hälften av den beräknade nyttan och att det därför inte förelåg någon skyldighet att delta i verksamheten. Det var därför enligt kommunen inte aktuellt att inrätta en markavvattningssamfällighet för den sökta verksamheten. Detta behöver dock inte vara förutsättningen i andra liknande fall. Även markavvattningssamfälligheter kan alltså uppstå i flerpartsförhållanden vilket då även kan inverka på fastighetsägare som inte vill delta i klimatanpassningsåtgärder i form av översvämningsskydd.

Om flera fastighetsägare, varav kommunen är en, gemensamt vill genomföra en klimatanpassningsåtgärd är det som utgångspunkt tillåtet för fastighetsägarna att avtalsrättsligt reglera sina åtaganden och skyldigheter sinsemellan (där självfallet avtalsinnehållet dock inte kan avvika från tvingande lagstiftning och obligatorisk tillståndsprövning) och gemensamt ansöka om tillstånd (om tillstånd krävs för den specifika åtgärden som önskas bli genomförd).

11.4.3 Sammanfattning

Det är tillåtet för flera fastighetsägare att (med iakttagande av gällande lagstiftning, inklusive de kommunala befogenheterna) gå samman för att utföra

⁶⁹⁴ 11 kap. 3 § p. 8.

⁶⁹⁵ I sammanhanget kan noteras att samma definitioner av begrepp används i LVV som i MB – se 1 kap. 2 § LVV)

⁶⁹⁶ Se exempelvis domen s. 38.

⁶⁹⁷ Domen s. 56.

klimateanpassningsåtgärder. I flera fall kan detta dock röra sig om tillståndspliktig verksamhet som kräver att tillstånd först ges. Fastighetsägare som inte vill medverka kan tvångsvis i vissa fall behöva tåla åtgärderna, men är då också berättigade till ersättning för intrånget.

11.4.4 Reflektioner utifrån ovanstående Scenario B

När det gäller Scenario B kan noteras att det i normalfallet krävs tillstånd för att genomföra vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § första stycket MB. Av andra stycket i samma paragraf följer att även för fall där tillstånd inte krävs, kan ansökan ändå ske. Det nyssnämnda kan t.ex. röra sig om situationer där det är tveksamt om tillståndsplikt föreligger eller inte. I förarbetena rekommenderas att tillstånd söks även i dessa fall, för att undvika straff och andra sanktioner, som kan följa om verksamheten bedrivs utan nödvändigt tillstånd.⁶⁹⁸

I sammanhanget kan dock noteras att det följer av 11 kap. 12 § MB att tillstånd inte behövs, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållanden. När det kommer till just markavvattningsåtgärder, vilket vi utgått ifrån när det gäller reflektionerna avseende Scenario B, råder dock ett absolut krav på att tillstånd söks enligt 11 kap. 13 § MB.

Risken för oförutsedda effekter av att vissa enskilda fastighetsägare genomför åtgärder enligt Scenario B är alltså liten, eftersom eventuellt negativa effekter för det allmänna och grannfastigheter kommer beaktas inom ramen för en tillståndsprövning.

11.5 Juridiska komplikationer vid konkurrerande allmänna intressen

11.5.1 Scenario

I detta scenario är förutsättningarna att en klimatanpassningsåtgärd behöver genomföras, vilket innebär att man tillgodoser ett allmänt intresse (men oftast även enskilda intressen genom att enskilda drar fördel av det skydd som klimatanpassningsåtgärden innebär). Men hur fungerar det när det finns andra allmänna intressen som också behöver beaktas och som kan drabbas negativt?

Scenariot i denna del är att en klimatanpassningsåtgärd behöver ske i en kustzon. Som känt gäller strandskydd vid våra kuster (till skydd för främst natur- och friluftsvärden). Scenariot utgår även ifrån att det finns särskilt höga naturvärden i den ifrågavarande kustzonen, genom att ett Natura 2000-område finns längs kustavsnittet. Hur löser man de juridiska komplikationerna i ett sådant exempel?

11.5.2 Reflektioner utifrån ovanstående scenario

Som framgår i punkt 5.1.10.8 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering* ovan har målkonflikten mellan klimatanpassningsåtgärder och strandskyddet berörts i förarbeten till förslag på förändringar av nuvarande strandskyddsregler. Som framgår ovan bedömde regeringen att det redan borde finnas utrymme för att medge strandskyddsdispens för väl avvägda klimatanpassningsåtgärder inom ramen för de befintliga särskilda skälen för strandskyddsdispens som finns i MB. Utifrån detta resonemang drar vi slutsatsen

⁶⁹⁸ Prop. 1997/98:45 II s. 132.

att väl avvägda klimatanpassningsåtgärder många gånger troligen trumfar de allmänna intressen som strandskyddsreglerna är skapade för att skydda.

Men vad gäller då när de allmänna naturvårdsintressena är särskilt väl uttalade, såsom när det är fråga om ett Natura 2000-område? Svaret på frågan beror i hög grad på vilka anledningar ett område har fått Natura 2000-klassning, respektive vilka klimatanpassningsåtgärder som planeras. Dessa avvägningar berörs även av regeringen i den ovan nämnda propositionen där regeringen anför följande:

”Biotopskyddade områden och Natura 2000-områden kan ofta anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. När det gäller Natura 2000-områden är dock områdets betydelse från strandskyddssynpunkt i hög grad kopplat till orsaken till att området ingår i Natura 2000-nätverket. Om området är utpekad i syfte att skydda en viss art eller naturtyp vars livsbetingelser och bevarandestatus inte på något väsentligt sätt påverkas av åtgärder inom strandskyddsområdet, behöver klassningen som Natura 2000-område inte innebära att området är av särskild betydelse i förhållande till strandskyddets syften.”⁶⁹⁹

Som ytterligare exemplifiering på det ovanstående kan tas den dom från MÖD som berörs i scenariot i punkt 11.4.2 - *Reflektioner utifrån ovanstående Scenario A* ovan. De klimatanpassningsåtgärder som kommunen hade sökt tillstånd för i det ifrågavarande fallet sträckte sig nämligen över flera Natura-2000 områden. MÖD var därför tvungen att göra flera olika avvägningar mellan de olika naturvärdena i respektive område å ena sidan och behovet av klimatanpassning å andra sidan. Domstolen beaktade därvid även i flera fall olika alternativa placeringar där åtgärderna istället kunde genomföras – ofta fanns dock även målkonflikter inom dessa alternativa placeringar (både i form av andra allmänna, men även enskilda intressen). För att inte tynga reflektionerna i denna del med allt för mycket detaljresonemang får vi hänvisa till följande sidor, som bl.a. berör avvägningar mellan behovet av klimatanpassningsåtgärder och behovet av att skydda värdefulla naturvärden, i domen från MÖD; se exempelvis sidorna 21-24, 27-29, 31-32, 33-34 och 36-37.⁷⁰⁰ Domen från underinstansen innehåller än fler exempel på ifrågavarande målkonfliktshantering.

11.5.3 Sammanfattning

Strandskyddet innebär inget absolut hinder mot att genomföra en klimatanpassningsåtgärd. Inte heller när kuststräckan har särskilt höga naturvärden, såsom när det är fråga om ett Natura 2000-område, föreligger något absolut hinder mot en viss åtgärd. Vilket intresse som ska väga tyngst bestäms dock i varje enskilt fall utifrån omständigheterna som är för handen i just det fallet. Reglerna innebär även att genomförandetiden kan försenas under tiden som avvägningen ligger för prövning av behöriga myndigheter och domstolar.

11.6 Målkonflikter avseende bristande vattenresurser vid ett förändrat klimat

11.6.1 Scenario

I detta scenario har torra eller någon annan jämförlig omständighet lett till en vattenbristsituation. Hur prioriterar man fördelningen av vatten vid en sådan situation? Vad gäller särskilt för jordbruksägare?

⁶⁹⁹ Prop. 2021/22:168. En ökad differentiering av strandskyddet, s. 140. Se även liknande uttalanden i punkt 2.1.1.2 - *Krav på tomter och byggnader*).

⁷⁰⁰ Se MÖD:s dom den 17 juni 2022 i mål M 6552-20.

11.6.2 **Reflektioner utifrån ovanstående scenario**

Det ovanstående scenariot berör bl.a. frågan om rådigheten över vatten. Av 2 kap. 2 § LVV följer att var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. Som känt är all mark i Sverige indelad i fastigheter.

Prioritering av vatten vid en allvarlig vattenbristsituation regleras bl.a. av en bestämmelse i 2 kap. 10 § LVV som har följande lydelse:

”Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torra eller någon annan jämförlig omständighet.

Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iaktta sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas.”

Bestämmelsen hade sin motsvarighet i den numera upphävda vattenlagen (1983:291) och tolkningen av bestämmelsen berördes i förarbetena till den lagen⁷⁰¹. Där uttalades att avsikten med bestämmelsen i första hand är att tillfälligt säkerställa den allmänna vattenförsörjningen i en katastrofliknande situation. Man framhöll vidare att även andra allmänna ändamål än vattenförsörjningen kan tillgodoses (därav begreppet ”eller för något annat allmänt behov” i ovanstående paragraf). Man tog då som exempel att bestämmelsen bör kunna tillämpas när det vid hotande missväxt behövs vatten för att tillgodose jordbrukets behov av bevattning. Vidare nämndes att vid en tillfällig grundvattensänkning bör bestämmelsen också kunna användas om det är angeläget att till skydd för bebyggelse bibehålla grundvattennivån på viss höjd. Man uttalade även att en ”annan jämförlig omständighet” till torra kunde vara andra exceptionella naturhändelsen såsom t.ex. en långvarig eller sträng vinter.

Som framgår av andra stycket i paragrafen utgår skälig ersättning för den som lider skada av att avstå vatten.

Avslutningsvis kan noteras att LVV även möjliggör för tillskapandet av s.k. bevattningssamfälligheter.⁷⁰² Deltagarna i en bevattningssamfällighet fördelar, enligt 4 kap. 2 § LVV, tillgängligt vatten mellan sig, om det behövs på grund av vattenbrist eller någon annan omständighet eller om någon deltagare inte utnyttjar sin rätt att ta vatten.

Det finns alltså bestämmelser som reglerar prioriteringen av vatten vid allvarlig vattenbrist. Däremot saknas såvitt vi känner till bestämmelser som träffar vattenbristsituationer som inte är allvarliga.

I Klimatanpassningsstrategin 2017/18 beskrivs vilket arbete som vid tidpunkten för propositionens författande bedrevs av myndigheter och andra offentliga aktörer för att möta utmaningen med befarat ökade brister i vattenförsörjning för enskilda, jordbruk och industri.⁷⁰³ Även om resultatet av det arbete som beskrivs i nämnda underavsnitt inte utgör rättskällor i egentlig mening vill vi omnämna

⁷⁰¹ Prop. 1981/82:130 s. 409 f.

⁷⁰² Se 4 kap. 1 § LVV.

⁷⁰³ Prop. 2017/18:163 s. 52 f.

detta, eftersom det arbete som bedrivs av berörda myndigheter kan underlätta för att möjliggöra en lämplig prioritering av vatten i en vattenbristsituation som inte är allvarlig. I Klimatanpassningsstrategin 2023/24 anges att regeringen avser att intensifiera arbetet för en stärkt beredskap för vattensäkerhet kopplat till skyfall, översvämning, ökade vattenflöden, vattenbrist och torra.⁷⁰⁴

11.6.3 Sammanfattning

All mark i Sverige är indelad i fastigheter och samtliga dessa fastigheter har en ägare. På så sätt föreligger rådighet över allt vatten på Sveriges landmassa av någon. När allvarlig vattenbrist uppstår pga. torra, eller annan jämförlig omständighet, måste en prioritering av vattnet ske – vilket då kan ske i strid med viljan hos den som har rådighet över visst vatten. Högst prioritet har då den allmänna vattenförsörjningen (t.ex. dricksvattenförsörjning) men även jordbruket kan åläggas samma, eller direkt påföljande prioritet, om vattenbristen är så akut att missväxt hotar om inte jordbruksproduktionen tillåts att använda vattnet framför andra.

Bevattningsansamlingar kan, i fall där vattenbrist råder som inte når upp till tröskeln "allvarlig vattenbrist", lösa prioriteringsfrågan för deltagarna i ansamlingen. I andra situationer där vattenbristen är av icke allvarlig karaktär saknas författningsreglering för att lösa situationen. Offentliga aktörer arbetar dock med olika former av vägledningar och handböcker för att underlätta formerna för vattenförsörjningen i bristsituationer.

⁷⁰⁴ Klimatanpassningsstrategin 2023/24, s. 48-52.

12. Sammanfattande slutsatser

12.1 Definitioner

Inom juridiken är definitioner grundläggande för att avgränsa vad som omfattas av viss lagstiftning, vissa krav m.m.

Vår genomgång av juridiska rättskällor tyder på att det råder otydlighet avseende hur vissa begrepp ska definieras. Inte minst definieras "klimat" på olika sätt i olika skrifter, vilket leder till att det ofta kan anses vara oklart om begreppet omfattar "klimatanpassning" och "klimatanpassningsåtgärder". I vissa fall anges uttryckligen i förarbetena till lagstiftningen att klimatanpassningsåtgärder ska omfattas av definitionen (se närmare om detta under punkt 2.1 - *Generellt om fysisk planering av den bebyggda miljön*, medan det i andra fall får anses vara oklart (se närmare om detta under punkt 9.1 - *Klimatlagen* ovan). Även begreppet "klimatanpassning" definieras på olika sätt i olika skrifter, vilket enligt oss kan skapa otydligheter och försvåra, såväl för de som ska planera för klimatanpassning och klimatanpassningsåtgärder, som för de som ska bedöma åtgärdernas lämplighet. På samma sätt definieras begreppet "naturolyckor" på olika sätt i olika dokument (se närmare om detta under punkt 3.2.2 - *Problematisering och förslag på utredning/justerad reglering* ovan).

Den omständighet att det är oklart om klimatanpassning och klimatanpassningsåtgärder (och i så fall vilka) omfattas av vissa lagkrav/lagstadgade mål kan också antas bidra till att klimatanpassning inte prioriteras på samma sätt som de mål och krav som tydligt omfattas av lagstiftningen.

Vi anser därför att det finns ett behov av att, så långt möjligt, ta fram vedertagna, allmänt tillämpliga, definitioner av relevanta begrepp och att tydligt ange vad som omfattas av relevanta lagstiftningar, strategier, övriga dokument m.m.

12.2 Helhetsperspektiv och landskapsperspektiv

Trots att få regler uttryckligen berör klimatanpassning, har ett stort antal regler betydelse för klimatanpassningsarbetet. Identifierade hinder i denna del är att det är svårt att få en helhetsbild när flera lagar är tillämpliga samtidigt och att det i vissa fall är otydligt vilken/vilka lagar som ska ges företräde i det enskilda fallet.

Ett annat problem som framgår av vår utredning är att många regler har ändrats flera gånger under de senaste åren, vilket skapar merarbete och otydlighet för de myndigheter som ska tillämpa reglerna, och vilket även kan tänkas skapa bristande förutsebarhet för de enskilda som är föremål för dessa. De ändringar som genom åren har genomförts i PBL har av vissa kommuner liknats med ett lapptäcke. Även reglerna i MB har beskrivits som ett lapptäcke i den juridiska litteraturen. När både PBL och MB (men även andra lagar och regler, såsom Kommunallagen) ska tillämpas samtidigt, ökar komplexiteten och även osäkerheten, vilket enligt oss kan hindra planeringen och vidtagandet av nödvändiga klimatanpassningsåtgärder. Detta hinder kan enligt oss delvis avhjälpas genom riktlinjer, allmänna råd och informations- och/eller utbildningsinsatser avsedda att hjälpa berörda aktörer att veta hur de ska tillämpa reglerna och göra olika prioriteringar utifrån bl.a. klimatanpassningsbehovet.

Vår bedömning är dock att det även framstår som angeläget att genomföra en genomsyn av de lagar och regler som har betydelse för klimatanpassning, inte minst PBL och MB, i syfte att förenkla regelverket för att främja klimatanpassning. Sådan utredning skulle i vart fall delvis kunna omfattas av Klimatanpassningsutredningen 2025.

Eftersom väder- eller klimatrelaterade händelser och skador inte är begränsade till en kommuns eller en regions gränser, måste effektiva klimatanpassningsåtgärder utgå från ett större perspektiv för att kunna vara effektiva. En sådan översyn bör därför beakta behovet av att integrera ett landskapsperspektiv (inklusive ett avrinningsområdesperspektiv), men även ett nationellt perspektiv, för att kunna se till att prioriteringar görs på korrekt sätt på nationell nivå. Så kan exempelvis vara fallet avseende övergripande infrastrukturplanering, men även avseende prioriteringar bland olika riksintressen och tillhandahållande av likvärdigt underlag för prioritering.

Ovan frågor skulle med fördel kunna omfattas av Klimatanpassningsutredningen 2025.

12.3 Ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön

Som framgår ovan ser vi ett behov av att se över plan- och byggregelverket i sin helhet för att undanröja brister och otydligheter. En särskilt viktig aktör i sammanhanget är byggherren, vars ansvar för klimatanpassning av fastigheter vid nybyggnation skulle behöva förtydligas. Vi anser att Byggherrens utredningens förslag i denna del skulle behöva omfattas av en utredning. Ett alternativ som också skulle kunna närmare utredas är om det vore lämpligt att ställa mer preciserade krav på klimatanpassning respektive information om risker i detaljplaner/bygglöv.

PBL gäller främst för nybyggnation och det saknas uttryckliga krav på det allmänna att klimatanpassa befintlig bebyggelse. Kommuner som önskar åta sig ett frivilligt ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön ser Kommunallagen, och särskilt likställighetsprincipen, som ett hinder. Ett sådant hinder skulle enligt oss delvis kunna avhjälpas genom att informera kommunerna om hur lagen ska tolkas och tillämpas i sammanhanget. Ett annat hinder är att kommunerna sällan äger all den mark där klimatanpassningsåtgärder behöver vidtas. Det finns ett antal regler som möjliggör för kommunerna att få rådgivning över mark som de inte äger. I och med det starka skyddet som äganderätten åtnjuter, ställs det dock ofta höga krav för att tvångsvis ta annans mark i anspråk, och ett sådant ianspråktagande innebär ofta kostnader överstigande markens marknadsvärde. Ett förslag som enligt oss skulle behöva utredas närmare är att ge kommunerna ett ansvar för samordningen av klimatanpassningsåtgärder i den befintliga miljön. Ansvaret för genomförande och finansiering av åtgärderna bör, beroende på omständigheterna, kunna fortsätta vila på fastighetsägaren (om åtgärderna är av sådan art att en eller fler fastighetsägare lämpligen kan svara för dess vidtagande) eller helt eller delvis kunna tas över av det allmänna (om mer omfattande/kostsamma klimatanpassningsåtgärder behövs, t.ex. vid kusterosion eller för att skydda samhällsviktig verksamhet).

Om och i den mån enskilda fastighetsägare kan vidta lämpliga klimatanpassningsåtgärder, bör det vara möjligt för kommuner att, vid behov, förelägga dem att göra det. Kommunen har, genom byggnadsnämnden, ett ansvar för att ingripa, bl.a. om byggnaders tekniska egenskaper inte upprätthålls, om en fastighet inte hålls i ett värdt skick eller om en fastighet orsakar betydande olägenhet för omgivningen. Det får dock anses oklart om en kommun, med stöd av PBL, skulle kunna förelägga någon att vidta klimatanpassningsåtgärder och i så fall vilka. Frågan skulle behöva förtydligas.

Ett eventuellt införande/förtydligande av krav på klimatanpassning riktade mot fastighetsägare bör förenas med informationsinsatser, för att säkerställa att fastighetsägaren är medveten om sitt ansvar. Intressant spörsmål är införandet av en klimatanpassningscertifiering av fastigheter och byggnader inom

riskområden, samt en modell med en "klimatresiliensdeklaration" eller liknande, för att förmedla standardiserad information om klimatrisker på fastighetsnivå. I sammanhanget kan också försäkringsbolagen, genom sina försäkringsvillkor, skapa incitament för fastighetsägare att agera.

Ovan frågor skulle kunna omfattas av Klimatanpassningsutredningen 2025.

12.4 Vattenförsörjning och dagvattenhantering

VA-systemen anses vara ett problemområde vad gäller klimatanpassning. Kommunen har en skyldighet enligt lag att hantera dagvatten genom allmänna VA-anläggningar, och har ett ansvar för skador som beror på dessa anläggningar. Fastighetsägarens ansvar för dagvattenhanteringen på den egna tomten framstår dock som otydligt. Vi anser därför att fastighetsägarens ansvar skulle kunna behöva förtydligas. Vi ser vidare ett behov av att närmare definiera vilket dagvatten som bör hanteras inom fastigheten av enskilda fastighetsägare, vilket dagvatten som bör hanteras av VA-huvudmannen i en allmän VA-anläggning och vilket dagvatten som bör hanteras av kommunen på annat sätt, exempelvis genom planläggning för och byggande av skyfallsgator. Det skulle också kunna vara lämpligt att ge kommunen befogenhet att förelägga fastighetsägaren att genomföra eller underhålla specifika åtgärder för dagvattenhantering.

Frågorna skulle med fördel kunna närmare undersökas av Klimatanpassningsutredningen 2025.

12.5 Samarbete och samordning

Större väder- eller klimatrelaterade risker och händelser påverkar oftast flera aktörer på olika nivåer, såväl enskilda (exempelvis fastighetsägare) som kommunala och nationella myndigheter. Sådana aktörer måste samverka för att kunna vidta lämpliga och effektiva klimatanpassningsåtgärder. För att en sådan samverkan ska vara effektiv måste den även samordnas. Det saknas dock i många fall lagliga krav och förutsättningar för att få till stånd sådan samordning och samverkan. SKR har lagt fram ett förslag enligt vilket nya bestämmelser ska införas i Befogenhetslagen, bl.a. för att skapa förutsättningar för kommuner att åta sig en samordnande roll för vidtagandet av förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

Vi anser, likt SKR, att det finns ett behov av samverkanslösningar, och att införandet av nya lagparagrafer skulle kunna bidra till att en nödvändig samverkan kommer till stånd. Vi har lämnat några kommentarer avseende förslaget (se närmare under punkt 3.2.2.2 - *Rådighetsfrågor* ovan). Bl.a. anser vi att det närmare bör utredas om förslaget lämpligen ska infogas i Befogenhetslagen eller i annan lagstiftning (såsom en ny lag om klimatanpassning) och om lagtexten, istället för att ge kommuner och regioner nya befogenheter, snarare bör innehålla vissa förväntningar eller till och med krav. Dessa alternativ och eventuellt andra alternativ skulle behöva närmare undersökas, exempelvis inom ramen för Klimatanpassningsutredningen 2025.

12.6 Naturmiljö och naturresurser

12.6.1 Inledning

Reglerna till skydd för naturmiljön och naturresurser (inte minst i MB) kan utgöra ett viktigt verktyg för klimatanpassning. Reglerna är dock komplexa och kan anses brista i förutsebarhet, bl.a. i fråga om intrångsersättning. Vi ser därför ett behov av att se över regelverket för att skapa bättre förutsättningar för

klimateanpassning. Vissa förslag omnämns i denna Rapport på en generell nivå och utifrån några specifika lagrum.

12.6.2 Miljöbedömning

Miljöbedömningen enligt MB bör omfatta klimateanpassning av planer, program och föreslagna verksamheter och åtgärder och kan därför skapa förutsättningar för att ta hänsyn till klimatförändringar. Vissa problem har dock identifierats, bl.a. på grund av den stora osäkerhet och det långa tidsperspektiv som behöver beaktas i miljöbedömningen, men även på grund av de olika samband som finns mellan klimatförändringarna och andra områden som kan påverka varandra.

En annan svårighet kan vara att domstolarna inte synes tillmäta så mycket vikt vid remissinstansers och motparters argument om att skadeförebyggande och/eller riskminimerande åtgärder behöver vidtas. I denna del kan eventuellt informations- och/eller utbildningsinsatser behövas.

12.6.3 Riksintressen

Bestämmelserna om riksintresse kan användas för att skydda områden av vikt för klimateanpassningen, men de kan enligt oss också utgöra ett hinder för planering och genomförande av klimateanpassningsåtgärder. En eventuell framtida utredning av reglerna i PBL och MB bör enligt oss omfatta systemet med riksintressen för att säkerställa att lagstiftningen blir tydlig, enhetlig och förutsebar, samt att den skapar goda förutsättningar att ta hänsyn till såväl riksintressena som bl.a. behovet av klimateanpassning.

12.6.4 Strandskydd

Vi ser det som problematiskt att reglerna om strandskydd och plan- och bygglags-tiftningen gäller parallellt. Vid en eventuell översyn av plan- och byggregelverket vore det enligt oss lämpligt att undersöka möjligheten att integrera strandskyddsreglerna i PBL. I samband med detta arbete bör, enligt vår mening, hänsyn bl.a. tas till behovet av klimateanpassning. Det bör dock utredas om detta görs lämpligast genom särskilda regler för klimateanpassning eller genom vägledning till de planläggande myndigheterna.

12.6.5 Tillståndsfrågor

Myndigheternas möjligheter att ompröva och ändra i befintliga tillstånd med anledning av klimatförändringarna framstår som begränsade. Lagstiftarens avsikt synes ha varit att tidsbegränsade tillstånd skulle användas i större utsträckning än vad som sker idag. I Rapporten nämns förslag som, enligt vår mening, skulle kunna underlätta, dels för verksamhetsutövare att erhålla tillstånd för klimateanpassningsåtgärder, dels för tillsynsmyndigheterna att ompröva tillstånd och villkor för att ställa krav på klimateanpassning. Bl.a. skulle en större kartläggning av befintliga vattenverksamheter kunna genomföras för att bedöma lämpligheten i att införa krav på obligatorisk omprövning av tillstånd som endast avser vattenverksamheter.

I Expertrådets första rapport föreslås att möjligheten att ställa krav på att miljöfarliga verksamheter anpassas och skyddas med hänsyn till ett förändrat klimat bör utredas. Vår bedömning är att MB i och för sig redan ger utrymme för att föreskriva sådana villkor. Det kan därför vara lämpligt att undersöka om en sådan möjlighet inte tillämpas i större utsträckning. Ett alternativ skulle också kunna vara att införa en obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor, vilket enligt oss skulle kunna ge möjlighet att säkerställa att berörda tillstånd innehåller lämpliga villkor med hänsyn till ett förändrat klimat.

12.7 Ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador

12.7.1 Generellt

Generellt sett är skadeståndsreglerna komplicerade och det ställs höga krav på den skadelidande att identifiera och åberopa rätt lag och rätt omständigheter. Ofta kan flera regler (såsom hänsynsreglerna i Jordabalken och MB, men även 32 kap. MB och Skadeståndslagen) vara tillämpliga samtidigt, vilket kan antas bidra till bristande förutsebarhet för parterna. Därutöver kan skadeståndsansvaret i vissa fall vara strikt (såsom enligt 32 kap. 1 § st. MB), medan den skadelidande i andra fall måste visa att skadevällaren har agerat culpöst för att ha rätt till ersättning (så är fallet om Skadeståndslagen blir tillämplig). Under vissa omständigheter (när 32 kap. 3 § 3 st. MB är tillämpligt) gäller bevislätnadsregler, men oftast inte. Vissa regler (såsom 32 kap. MB och Skadeståndslagen) är dispositiva (dvs. att det är möjligt att avvika från dem genom avtal), vissa (såsom Produktansvarslagen) är tvingande och andra (såsom Vattentjänstlagen) är delvis tvingande. Den omständighet att samma begrepp i vissa fall används i olika lagar med olika betydelser (se begreppet "omgivningen" enligt Jordabalken jämfört med enligt 32 kap. MB) kan, enligt vår mening, antas bidra till ytterligare otydlighet. En skadelidande som inte når framgång med sin talan kan behöva bära sina egna och sin motparts rättegångskostnader, vilket innebär att den skadelidande kan löpa en betydande ekonomisk risk genom att söka få ersättning för sin skada.

Om det inte ställs några krav i lag eller föreskrift på en viss aktör att agera på ett visst sätt, är det generellt sett svårt att hålla denna aktör skadeståndsansvarig för underlåtenhet att agera. Eftersom krav på klimatanpassning sällan förekommer, blir det oftast säkrare för en aktör att inte vidta några klimatanpassningsåtgärder alls än att vidta åtgärder som skulle kunna aktualisera ett skadeståndsansvar. Om de krav som ställs på varje aktör förtydligas, blir varje aktörs ansvar för eventuella skador också tydligare, vilket är viktigt inte minst eftersom ett agerande i strid med gällande normer oftast kan anses vara vårdslöst och därför kan leda till ett skadeståndsansvar. Om det ställs krav på vissa aktörer att vidta klimatanpassningsåtgärder, vore det enligt vår mening därför möjligt att hålla dem skadeståndsansvariga om de har underlåtit att vidta klimatanpassningsåtgärder.

Dessutom skapar reglernas utformning incitament för den skadelidande att ställa krav gentemot en aktör som bär ett strikt ansvar för skadan (såsom VA-huvudmannen enligt Vattentjänstlagen), trots att det kan vara ostridigt att skadan *de facto* har orsakats av en annan aktörs agerande. Detta kan leda till kostsamma och långdragna processer, under vilka den ena aktören först hålls ansvarig gentemot den skadelidande och i nästa steg eventuellt kan ställa regresskrav mot den som faktiskt har orsakat skadan. En ytterligare komplikation är att sådana regresskrav oftast kan antas ske med stöd av Skadeståndslagen, innebärande att den skadelidande måste kunna visa att skadevällaren har orsakat skadan genom att agera culpöst.

Frågan om preskriptionstiden har debatterats, inte minst vad gäller preskription för ansvar för beslut att anta en detaljplan, men även preskription för skadeståndsansvaret enligt 32 kap. MB. Tio år i sådana sammanhang kan anses vara ett mycket kort tidsperspektiv. Den tioåriga preskriptionstiden är allmän för i princip alla fordringar (med undantag för fordringar med anledning av brott) och en ändring av denna tid skulle kräva en gedigen utredning. En sådan utredning skulle även, enligt vår mening, kunna undersöka alternativa sätt att undvika att

preskription inträder för tidigt, såsom att ändra tiden för fordrans uppkomst avseende väder- eller klimatrelaterade skador.

Vi anser även att det kan vara lämpligt att, vid en eventuellt kommande utredning, undersöka om det kan finnas ett behov av att undanröja de skillnader som numera kan uppkomma beroende på vilken lag som tillämpas (se exempelvis ovan om Preskriptionslagen och Produktansvarslagen) avseende preskriptionstiden, fordrans uppkomst, möjligheten att göra preskriptionsavbrott och konsekvenserna av att en fordran preskriberas. I samband med utredningen bör, enligt vår mening, olika alternativ övervägas för att säkerställa att de skadelidande får en möjlighet att få ersättning för sina skador. Utöver en ändring i själva preskriptionsreglerna skulle sådana alternativ kunna vara inrättandet av en lag om ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador, inklusive särskilda preskriptionsregler, eller inrättandet av ett fondsystem (jfr tidigare inrättad miljöskadeförsäkring).

12.7.2 Ansvar för skador på den bebyggda miljön

I brist på uttryckliga krav på klimatanpassning och med hänsyn till de osäkerheter som är kopplade till klimatförändringarna kan det antas vara svårt att visa att en kommun, och ännu mer länsstyrelsen eller regeringen, har varit fondsystem vid sin hantering av ett planärende och därigenom orsakat en fastighetsägare skada. Därtill är skadeståndsansvaret begränsat i tid, vilket innebär att väder- eller klimatrelaterade skador riskerar att upptäckas först efter det att preskription har inträtt.

Förslag som, likt de som presenteras under punkt 12.3 - *Ansvar för klimatanpassning av den bebyggda miljön*, förtydligar ansvaret för vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder, skulle kunna bidra till att även förtydliga ansvaret för uppkomna skador. Utöver dessa förslag bör en kommande offentlig utredning, lämpligen Klimatanpassningsutredningen 2025, undersöka eventuell lämplighet av (i) att utsträcka kommunens möjlighet att avslå en ansökan om bygglov om det finns en risk för skador hänförliga till andra väder- eller klimatrelaterade risker än endast översvämning, ras, skred eller erosion, (ii) att införa en specifik preskriptionstid för planlägningsärenden, (iii) att förtydliga kommunens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön, exempelvis genom ovan förslag och (iv) att förtydliga statens ansvar för väder- eller klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön, exempelvis genom att skapa en nationell planeringsnivå.

Ansvarsfördelningen mellan kommun och byggherre synes vara otydlig och brister anses ofta uppkomma till följd av regelverkets komplexitet och till en otydlig inbördes ansvarsfördelning mellan de många inblandade parterna. Ett förtydligande av regelverket, inbegripet byggherrens ansvar för klimatanpassning, skulle kunna bidra till att förtydliga byggherrens ansvar för eventuella uppkomna skador på grund av bristande klimatanpassning.

Eftersom fastighetsägaren bär det ansvar som inte kan utkrävas annan skulle ett förtydligande av varje parts ansvar för genomförande av klimatanpassningsåtgärder respektive för skador som uppstår på grund av en väder- eller klimatrelaterad händelse, även bidra till ett förtydligande av fastighetsägarens ansvar för skador som uppstår på grund av en väder- eller klimatrelaterad händelse. Sådant ansvar bör enligt oss begränsas till skador som fastighetsägaren faktiskt har möjlighet (och möjligtvis även skyldighet) att förhindra.

12.8 Försäkringsfrågor

En fråga som är nära kopplad till frågan om ersättning för skador är försäkringsfrågan. Vår utredning visar på att nuvarande system är förenat med en del brister. Bl.a. kan försäkringen vara dyr och försäkringsbolags krav på återställande i ursprungligt skick kan vara kontraproduktivt för just väder- eller klimatrelaterade skador eftersom de kan leda till att en konstruktion som är utsatt för klimatförändringar återskapas med samma risk för återkommande skador. Därutöver ser vi en risk för att väder- eller klimatrelaterade skador kan bli vanligare, vilket kan leda till att de inte längre kommer att vara ersättningsbara (eftersom det vanligtvis krävs att skadan ska vara plötslig och oförutsedd).

Det skulle därför behöva utredas om nuvarande försäkringssystem är lämpligt för att säkerställa, dels att ersättning för skador erhålls i erforderlig utsträckning, dels att försäkringsersättning används för att finansiera långsiktigt lämpliga åtgärder (som inte alltid kan likställas med ett återställande till ursprungligt skick och som ibland helt eller delvis skulle behöva omfatta förebyggande åtgärder). Utredningen bör också undersöka hur försäkringssystemet skulle kunna uppmuntra användare att vidta klimatanpassningsåtgärder (såsom genom försäkringsvillkor, premiesättning, reducerade ersättningar vid upprepade skador m.m.). Vidare bör utredningen undersöka hur ansvaret för klimatanpassning och för skadekostnader i framtiden kan fördelas mellan kommuner, enskilda fastighetsägare/företag och staten, inklusive möjligheter till privata-offentliga partnerskap och/eller införandet av ett fondsystem eller en obligatorisk försäkring. Om sådan utredning inte bedöms omfattas av direktivet för Klimatanpassningsutredningen 2025, bör frågorna utredas i annan ordning.

12.9 Finansieringsfrågor

12.9.1 *Inledning*

Ett hinder som omnämns i många skrifter är bristande resurser/finansiering. Behovet av finansiering bedöms öka i takt med effekterna av ett förändrat klimat.

12.9.2 *Kommunala medel*

Trots ett uttalat finansieringsbehov synes vissa kommuner avstå från att söka finansiering för klimatanpassningsåtgärder. En möjlig förklaring som har lagts fram för detta är att kommunerna, enligt tillämpliga regler, måste bära en för stor del av kostnaderna själva. I denna del kan det enligt oss finnas anledning att närmare utreda huruvida de befintliga finansieringsmekanismerna är anpassade till de behov som föreligger, bl.a. vad gäller statsbidraget till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor som endast ersätter upp till 60 procent av kommunens kostnader.

En annan förklaring till att kommunerna avstår från att söka finansiering anges vara att vissa kommuner anser att likställighetsprincipen utgör hinder för dem att lämna bidrag till enskilda i klimatanpassningssyfte. Det kan därför finnas anledning att närmare utreda SKR:s förslag om ett förtydligande om att kommuner under vissa förutsättningar får lämna bidrag till enskilda för förebyggande åtgärder mot naturolyckor, samt även för att förtydliga att sådana bidrag får lämnas i klimatanpassningssyfte.

Även brist på kunskap och kompetens omnämns som ett hinder för kommuner att söka bidrag.

12.9.3 Kommunala medel – särskilt om VA-verksamhet

Klimatanpassning av VA-systemen är ett viktigt område och det synes råda osäkerhet avseende om det är möjligt för VA-huvudmannen att finansiera klimatanpassning av VA-anläggningen genom VA-avgiften. Vår tolkning av reglerna är att sådan finansiering som utgångspunkt är tillåten. Det kan dock finnas ett behov av att förtydliga vilka klimatanpassningsåtgärder (särskilt långsiktiga åtgärder) som får finansieras på det sättet, för att främja vidtagandet och finansieringen av lämpliga, långsiktiga klimatanpassningsåtgärder.

Vi noterar i sammanhanget att branschorganisationen Svenskt Vatten lämnar en del förslag som enligt oss skulle behöva utredas närmare, förslagsvis av Klimatanpassningsutredningen 2025.

12.9.4 Statliga medel

De anslag som är riktade mot klimatanpassningsåtgärder synes minska de kommande åren. Exempelvis minskades anslag 1:10 Klimatanpassning 2024, bl.a. på grund av avveckling av medel till MSB och länsstyrelserna. Ett särskilt hinder som tas upp från myndigheternas sida är avsaknaden av öronmärkta, riktade resurser för deras arbete med klimatanpassning. Vidare nämns den omständigheten att anslagen för klimatanpassning tilldelas årligen som ett hinder mot ett långsiktigt arbete med klimatanpassningsfrågor. Det kan därför finnas anledning att närmare undersöka om systemet med tilldelning av statliga medel är lämpligt för att säkerställa att klimatanpassningsarbetet prioriteras och bedrivs på rätt sätt.

12.9.5 Slutsats

Mot ovan bakgrund ser vi positivt på att regeringen har tillsatt en utredning för att föreslå eventuell ny och/eller anpassad lagstiftning som förtydligar och möjliggör långsiktiga ansvars- och finansieringsmodeller utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Klimatanpassningsutredningen 2025 har dock ett uppdrag som är avgränsat i tid och omfattning, vilket innebär att den inte kommer att kunna avhandla alla de frågor som enligt vår mening skulle behöva närmare utredas.

Bilaga 1

Områden som har hög relevans för de frågor som behandlas i Rapporten men som av utrymmesskäl har behövts prioriteras bort:

- (i) Aktiv reträtt
- (ii) Energiförsörjning
- (iii) Hälsa
- (iv) Jordbruk och djurhållning
- (v) Krisberedskap
- (vi) Livsmedelssäkerhet och tryggad livsmedelsförsörjning
- (vii) Miljökvalitetsnormer
- (viii) Näringsliv (finans, försäkring)
- (ix) Transport/infrastruktur
- (x) Ökad förekomst av invasiva skadegörare och sjukdomar samt invasiva främmande arter

Referenser

Strategiska dokument och internationella åtaganden

EU Strategy for The Baltic Sea Region: <https://www.balticsea-region-strategy.eu/>. Hämtad 2024-03-19

Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning, skr. 2023/24:97

Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning, publicerad 9 februari 2022

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Att bygga upp ett klimateresilient Europa - den nya EU-strategin för klimatanpassning. COM (2021) 82 final

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén, samt Regionkommittén. Den europeiska gröna given. COM (2019) 640 final

Parisavtalet. Europeiska unionens officiella tidning. L 282/4. 2016-10-19

Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015-2030

EU-förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten

Förslag till EU-förordningar

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättandet av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag)

EU-direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Lagar

SFS 2023:633. Lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken

SFS 2022:1491. Lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät

SFS 2022:725. Växtskyddslag

SFS 2017:725. Kommunallag

SFS 2017:720. Klimatlag

SFS 2016:1147. Lag om upphandling av koncessioner

SFS 2016:1146. Lag om upphandling inom försörjningssektorerna

SFS 2016:1145. Lag om offentlig upphandling

SFS 2010:2043. Försäkringsrörelselag
SFS 2010:900. Plan- och bygglag
SFS 2009:47. Lag om vissa kommunala befogenheter
SFS 2006:985. Lag om energideklaration för byggnader
SFS 2006:412. Lag om allmänna vattentjänster
SFS 2005:104. Försäkringsavtalslag
SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor
SFS 1999:381. Lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
SFS 1998:812. Lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
SFS 1998:808. Miljöbalk
SFS 1995:1649. Lag om byggande av järnväg
SFS 1994:1009. Sjölag
SFS 1992:18. Produktansvarslag
SFS 1988:950. Kulturmiljölag
SFS 1986:225. Miljöskadelag
SFS 1985:716. Konsumenttjänstlag
SFS 1983:291. Vattenlag (upphävd)
SFS 1981:130. Preskriptionslag
SFS 1979:429. Skogsvårdslag
SFS 1975:1410. Trafikskadelag
SFS 1974:152. Regeringsformen
SFS 1973:1149. Anläggningslag
SFS 1973:1144. Ledningsrättslag
SFS 1972:719. Expropriationslag
SFS 1972:207. Skadeståndslag
SFS 1971:948. Vägslag
SFS 1970:994. Jordabalk
SFS 1970:988. Fastighetsbildningslag
SFS 1970:244. Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
SFS 1962:700. Brottsbalken

Förordningar

SFS 2022:1395. Förordning om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor
SFS 2022:524. Förordning om statliga myndigheters beredskap
SFS 2018:213. Förordning om bidrag för skredsäkring vid Göta älv
SFS 2018:1428. Förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete
SFS 2017:966. Miljöbedömningsförordning

SFS 2011:13. Miljötillsynsförordning

SFS 2011:338. Plan- och byggförordning

SFS 2007:845. Artskyddsförordning

SFS 1998:899. Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

SFS 1998:896. Förordning om hushållning med mark- och vattenområden

Propositioner

Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024

Prop. 2021/22:168. En ökad differentiering av strandskyddet

Prop. 2021/22:208. Vägar till hållbara vattentjänster

Prop. 2021/22:207. Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Prop. 2020/21:174. Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen

Prop. 2019/20:65. En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan

Prop. 2017/18:243. Vattenmiljö och vattenkraft

Prop. 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning

Prop. 2016/17:171. En ny kommunallag

Prop. 2016/17:146. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Prop. 2015/16:11. Ny instansordning för va-målen

Prop. 2013/14:126. En enklare planprocess

Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag

Prop. 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Prop. 2005/06:182. Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Prop. 1997/98:45. Miljöbalk

Prop. 1993/94:188. Lokal demokrati

Prop. 1990/91:197 om Produktskadslag

Prop. 1985/86:83 om ersättning för miljöskador

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

Prop. 1981/82:130. Förslag till ny vattenlag m.m.

Prop. 1979/80:119 om preskriptionslag, m.m.

Prop. 1972:5. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.

Prop. 1948:140. Kungl. Maj:ts proposition nr. 140

Betänkanden

Utrikesutskottets betänkande 2017/18:UU21. Politiken för global utveckling (PGU)

Statens offentliga utredningar och departementspromemorior

SOU 2023:103. Areella näringar vid vatten

SOU 2023:72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande

SOU 2023:70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll

Ds. 2023:28. Nationell fysisk planering

SOU 2022:33. Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen
SOU 2022:21. Rätt för klimatet
SOU 2021:51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar
SOU 2021:47. Ett nytt regelverk för bygglov
SOU 2021:21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden
SOU 2020:78. Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd
Ds. 2020:19. Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen
SOU 2019:68. Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat
SOU 2018:46. En utvecklad översiktsplanering. Att underlätta efterföljande planering Del 1. Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen
SOU 2017:42. Vem har ansvaret?
SOU 2015:99. Planering och beslut för hållbar utveckling
SOU 2014:35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler
SOU 2007:60. Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter
SOU 1992:72. Om en ny kommunallag
SOU 1947:53. Med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet

Regeringsbeslut

LI2024/00774. Ändring av uppdraget att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser
LI2023/03247. Uppdrag att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser
M2018/01716/KI. Uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön

Kommittédirektiv

Dir. 2024:31. Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna
Dir. 2022:138. Tilläggsdirektiv till Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna
Dir. 2022:18. Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna

Myndighetsföreskrifter och regler

Grundförfattning: BFS 2011:10 - EKS 8, ändringsförfattning: BFS 2022:4 - EKS 12
Boverket, 2009. Dnr: 1299-3364/2008. Bygg för morgondagens klimat. Anpassning av planering och byggande
Boverket, 2007. BFS 2007:4. Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader

Vägledning, rapporter och övriga publikationer

RISE, 2024. Rapport 2024:14. Klimatanpassning av samhällsviktig verksamhet – juridiska utmaningar
European Environment Agency, 2023. EEA Report 14/2023. Urban adaptation in Europe: what works? Implementing climate action in European cities

IVL Svenska Miljöinstitutet, 2023. Klimatanpassning 2023 - så långt har Sveriges kommuner kommit

Lantmäteriet, 2023. Fastighetsägares behov av information om klimatanpassning – en förstudie

Regeringen, 2023. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling

Regeringen, 2023. Skrivelse 2022/23:111. Riksrevisionens rapport om statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön

RISE, 2023. Rapport 2023:5. Klimatresiliensdeklarationer - en standardiserad bedömning av klimatrisker i fast egendom

SKR, 2023. Rättvis och hållbar omställning för klimatet. Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning

Skogsstyrelsen, 2023. Rapport 2023/15. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Redovisning av regeringsuppdrag

SMHI, 2023. Klimatologi, nr. 73/2024. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2023. Rapport

SMHI, 2023. Klimatologi nr 71/2023. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2022

Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2022. Rapport 2022:13. Återrapportering av regeringsuppdrag - Identifiering av riksintresseanspråk för kulturmiljövård och naturvård som behöver aktualitetsprövas

Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022. Första rapporten från Nationella rådet för klimatanpassning

Regeringen, 2022. Lagrådsremiss. En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling

Riksrevisionen, 2022. RiR 2022:29. Statens insatser för klimatanpassning av den bebyggda miljön

Skogsstyrelsen, 2022. Rapport 2022/12. Levande skogar - fördjupad utvärdering 2023

Skogsstyrelsen, 2022. Årsredovisning 2022

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2023. Dnr 2022/1756 (Skogsstyrelsen) dnr Nv-04718-22 (Naturvårdsverket). Version 2.0. 2023-12-01. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket

SKR, 2022. PM 2022-10-27. Behov av lagstiftningsåtgärder för att underlätta genomförandet av angelägna klimatanpassningsåtgärder

Statens Geotekniska Institut, 2022. Årsredovisning 2022

Boverket, 2021. Rapport 2021:22. Klimatanpassning – kostnader och finansiering. Förstudie över kostnader och finansiering kopplade till översvämningar och erosion

Boverket, 2021. Rapport 2021:14. Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse

Folkhälsomyndigheten, 2021. Hälsokonsekvenser av klimatförändring i Sverige - En risk- och sårbarhetsanalys

Lagrådet, 2021. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-12-16. En ökad differentiering av strandskyddet

Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2021. Rapport 2021:3. Klimatrelaterade risker i översiktsplanering – Metodstöd

MSB, 2021. Ju2021/04162. Redovisning av användningen av anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Slutredovisning av regeringsuppdrag

MSB, 2021. MSB1845. Robusta beslutsstödsmetoder för klimatanpassning. Ett sätt att planera för den som inte behöver veta "var linjen går"

Naturvårdsverket, 2021. Rapport 7016. Naturbaserade lösningar – ett verktyg för klimatanpassning och andra samhällsutmaningar

Skogsstyrelsen, 2021. Rapport 2021/9. Skogsbruksåtgärder och skador på samhällsfunktioner. Analys av situationen idag och i ett framtida klimat samt åtgärdsförslag

SMHI, 2021. Klimatologi nr 52, 2021. Myndigheters arbete med klimatanpassning 2020

IVL Svenska Miljöinstitutet, 2020. Rapport nr. C 502/2020. Screening av nationellt arbete med klimatanpassning - utifrån tillgängliga strategier och handlingsplaner

Naturvårdsverket, 2020. Rapport 6930/2020. Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden

SMHI, 2020. Klimatologi nr 55, 2020. Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019

SWECO, 2020. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön

MSB, 2020. Vägledning. Riskhanteringsplaner Enligt EU-direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker, förordningen (2009:956) om översvämningsrisker samt MSB:s föreskrift om riskhanteringsplaner (MSBFS 2013:1)

Naturvårdsverket, 2019. Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. MB. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning

Naturvårdsverket, 2019. Rapport 6909. Landskapsplanering av skog - för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk

Skogsstyrelsen, 2019. Rapport 2019/23. Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder

Regeringen, 2018. Skrivelse 2017/18:230. Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling

SKR, 2017. Klimatet – Så klart! Programberedningen för klimat

Svensk Försäkring, 2015. Svensk Försäkrings rapportserie 2015:1 Vem tar ansvar för klimatanpassningen? – klimatanpassning ur ett försäkringsperspektiv.

Boverket, 2015. BFS 2015:1. Boverkets allmänna råd om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet

Webbsidor

Boverket

Boverket, 2024. Mer om vissa lagar. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riskhantering-och-pbl/seveso/om-seveso/sevesodirektivet-och-lag/lagar/>. Hämtad 2024-05-02

Boverket, 2024. Länsstyrelsens tillsyn. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/>. Hämtad 2024-01-25

Boverket, 2023. Detaljplanekravet. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>. Hämtad 2024-05-06

Boverket, 2023. Ändring av detaljplan. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/andring-av-detaljplan/>. Hämtad 2024-03-04

Boverket, 2023. Genomför riskanalys. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/hansyn/miljo_klimat/klimatrisker/bedom/riskanalys/. Hämtad 2023-11-08

Boverket, 2023. Regional fysisk planering. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/>. Hämtad 2024-07-12.

Boverket, 2023. Dagvatten vid detaljplaneläggning. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/dagvatten-vid-detaljplanelaggnig/>. Hämtad 2024-07-25.

Boverket, 2022. Byggnadsnämndens ansvar och uppgifter. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-ansvar-och-uppgifter/>. Hämtad 2024-07-26.

Boverket, 2022. Bilaga 2 Studie av klimatrelaterade risker i översiktsplaner. chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.boverket.se/contentassets/e733e63fa3aa4b0da8ba12d075b9a5a4/bilaga-2-studie-av-klimatrelaterade-risker-i-oversiktsplaner_tillganglig.pdf. Hämtad 2023-11-29.

Boverket, 2021. Ekosystemtjänster i detaljplaneläggning. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/metod_planering/dp/. Hämtad 2023-11-29

Boverket, 2020. Ekosystemtjänster och PBL:s verktyg. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/verktyg_PBL/. Hämtad 2024-03-04

Boverket, 2020. Ekosystemtjänster i den byggda miljön – vägledning & metod. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/>. Hämtad 2023-11-17

Boverket, 2020. Klimataspekter och tidsperspektiv. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tidsperspektiv/. Hämtad 2023-11-10

Boverket, 2018. Krav på tomter som ska bebyggas och ekosystemtjänster. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/krav/>. Hämtad 2023-11-29

Klimatanpassning.se

<https://www.klimatanpassning.se/vem-gor-vad/sendairamverket/sendairamverket-och-klimatanpassning-1.165566>. Hämtad 2024-03-19

Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB)

<https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/fn-samarbete/sendairamverket/>. Hämtad 2024-03-19

Naturvårdsverket

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/handlingsplaner/miljobal-ken-i-ett-forandrat-klimat/>. Hämtat 2024-04-23

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk/>. Hämtad 2024-03-19

<https://www.naturvardsverket.se/bidrag/lona/lona--vatmarksprojekt/>. Hämtad 2023-11-27

<https://www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster>. Hämtad 2023-11-17

<https://www.naturvardsverket.se/klimatklivet>. Hämtad 2023-11-06

Regeringen

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>, "Mål för transportpolitiken". Hämtad 2024-07-18

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>. Hämtad 2024-03-19

<https://www.regeringen.se/artiklar/2023/02/regeländringar-beslutade-den-1-december-2022/>. Hämtad 2023-12-07

RISE

<https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/klimatanpassning-av-samhallsviktig-verksamhet-en-juridisk-utredning>. Hämtad 2024-05-10

Skogsstyrelsen

<https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/olika-satt-att-skota-din-skog/klimatanpassad-skogsskotsel/>. Hämtad 2023-12-13

SMHI

SMHI, 2022. Vägledning för klimatanpassade upphandlingar. <https://www.smhi.se/guide-klimatanpassade-upphandlingar?l=null>. Hämtad 2024-06-25

SMHI, <https://www.smhi.se/lathund-for-klimatanpassning/identifiera/forbereda/2.3922>. Hämtad 2024-03-19

Sveriges miljömål

<https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/integrering-av-stadsgronska-och-ekosystemtjanster-i-urbana-miljoer/>. Hämtad 2023-11-29

Sveriges kommuner och regioner

<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/braattstatentaritumedstrandskyddet.77901.html>. Hämtad 2024-01-23

Sveriges Radio

<https://sverigesradio.se/artikel/skadestand-for-pfas-forgiftade-oklart-vem-som-star-for-notan>. Hämtad 2023-12-12

<https://sverigesradio.se/artikel/kallingeborna-ska-fa-skadestand-men-oklart-fran-vem>. Hämtad 2024-01-09

Svenskt Vatten

<https://www.svensktvatten.se/om-oss/svenskt-vatten-tycker/hallbar-hantering-av-dagvatten-och-skyfall/>. Hämtad 2024-07-19

Hav och vatten

<https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/fragor-och-svar-om-havsplaner.html>. Hämtad 2024-07-11

Litteratur

Adolfsson, Camilla, Björk-Werner, Joel & Hjalmarsson, Johan. Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar (2022-12-20, version 11, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 §

Adolfsson, Camilla, Björk-Werner, Joel & Hjalmarsson, Johan. Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar (2023-12-29, version 12, JUNO), kommentaren till 4 kap. 2 §

Adolfsson, Camilla, Björk-Werner, Joel & Hjalmarsson, Johan. Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar (2023-12-29, version 12, JUNO), kommentaren till 11 kap. 8 §

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf, Miljöbalken En kommentar (2023-06-01, version 22, JUNO)

Bengtsson, Bertil, Jordabalk (1970:994) 3 kap. 1 §, Lexino 2023-12-01 (JUNO)

Bengtsson, Bertil, Miljöskadestånd och grannansvar (2023, version 1, JUNO)

Bengtsson, Bertil, Skadeståndslag (1972:207) 3 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-12-08)

Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt Miljöbalken (2022, version 13, JUNO)

Bengtsson, Bertil, SvJT 2014 s. 431, Högsta domstolen fortsätter omvandlingen av skadeståndsrätten

Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 39 §, Lexino 2024-01-15 (JUNO)

Blomberg, Jesper & Svensson, Johan, Plan- och bygglagen (2010:900) 11 kap. 8 §, Lexino 2024-01-15 (JUNO)

Blomdahl, Girion, Vem äger naturen? En fastighetsrättslig studie om förhållandet mellan äganderättens bruksandel och skyddet för naturvärden, Jure Förlag Aktiebolag, Stockholm 2023

Blomstrand, Severin, Broqvist, Per-Anders & Lundström, Rose-Marie, Produktansvarslagen En kommentar m.m. (2020-02-07, JUNO), kommentaren till 12 §

Carstens, Christoffer, m.fl., Insights from testing a modified dynamic adaptive policy pathways approach for spatial planning at the municipal level, Sustainability, 2019

Eklöf, Elias, Blå-grön röra - Naturbaserade lösningar i översiktsplanering, studentuppsats från institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet, 2023

Forsberg, Maria, Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten, Nordisk Miljörättslig Tidskrift 2018:1, 2018

Forssén, Linnea, Målkonflikter och styrning i fjällnära skog, examensarbete från jägmästarprogrammet, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2019

Gunnarsson, Pontus, Plan- och bygglag (2010:900) 8 kap. 9 §, Karnov (JUNO) (hämtad 2023-11-29)

Hellner, Jan & Radetzki, Marcus, Skadeståndsrätt (2023, version 12, JUNO)

Höök, Johan, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO)

Höök, Johan, Kommunallag (2017:725) 2 kap. 3 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO)

Kruse, Joakim, Miljöbalk (1998:808) 16 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (hämtad 2023-11-21)

Madell, Tom & Lundin, Olle, Kommunallagen En kommentar (2024-01-22, version 4A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 §

Madell, Tom & Lundin, Olle, Kommunallagen En kommentar (2024-01-22, version 4A, JUNO), kommentaren till 13 kap. 8 §

Martis, Jennie, Naturbaserade lösningar som det nya normala? Fyra skånska kustkommuners perspektiv på naturbaserade lösningar inom klimatanpassningsarbetet, C-uppsats från Miljövetarprogrammet, Linköpings universitet, 2022

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, Den svenska miljöretten (2021, version 5, JUNO)

Mårtensson, Cecilia, Naturbaserade lösningar som verktyg för klimatanpassning i fysisk planering - En komparativ studie av översiktsplaner, examensarbete från institutionen för samhällsbyggnad och naturresurser, arkitektur och vatten, Luleå tekniska universitet, 2022

Schultz, Mårten, Skadeståndslag (1972:207) 2 kap. 1 §, Lexino 2015-04-28 (JUNO)

Schultz, Mårten, Skadeståndslag (1972:207) 3 kap. 2 §, Lexino 2015-04-28 (JUNO)

Ullman, Harald, Miljöbalk (1998:808) 32 kap. 1 §, Lexino 2021-08-28 (JUNO)

Öhman, Conny, Skogsvårdslag (1979:429) 1 §, Karnov (JUNO)

Öhman, Conny, Skogsvårdslag (1979:429) 4 §, Karnov (JUNO)

Rättspraxis

EU-domstolen

De förenade målen C-473/19 och C-474/19. Dom 2021-03-04

Högsta domstolen

Högsta domstolen. Dom 2023-12-05 i mål T 486-23

NJA 2023 s. 291

NJA 2021 s. 473

NJA 2019 s. 866

NJA 2018 s. 475

NJA 2014 s. 332

NJA 2011 s. 454

NJA 2010 s. 516

NJA 2007 s. 663

NJA 2006 s. 310

NJA 2006 s. 188

NJA 2003 s. 384

NJA 2001 s. 368

NJA 1999 s. 385

NJA 1997 s. 468

NJA 1995 s. 720

NJA 1994 s. 162

NJA 1993 s. 720

NJA 1993 s. 700 (I) (II)

NJA 1991 s. 720

NJA 1991 s. 580

NJA 1990 s. 71

NJA 1988 s. 376

NJA 1984 s. 721

NJA 1984 s. 340

NJA 1983 s. 546

NJA 1983 s. 209

NJA 1963 s. 162

NJA 1947 s. 57

NJA 1943 s. 461

NJA 1940 s. 651

NJA 1940 s. 508

NJA 1938 s. 479

NJA 1936 s. 552

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 1189-12

RegR 1470-2010

RegR 300-2010

RÅ 2009 not 55

RegR 5572-2008

RegR 5017-2008

RÅ 2003:63

RÅ 1997 ref 66

RÅ 1993 ref 25

RÅ 1991 ref 17

RÅ 1987 not. 558

RÅ 79 Ab 12

R78 2:22

RÅ 1974 A 2082

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD P 2590-21

MÖD P 6291-20

MÖD M 6552-20

MÖD M 1436-20

MÖD P 10811-18

MÖD P 1442-17

MÖD M 666-16

MÖD M 9449-14

MÖD P 3484-14

MÖD P 1446-14

MÖD 2014:34

MÖD M 10121-13

MÖD M 9473-13

MÖD M 1331-13

MÖD M 804-13

MÖD 2013:44

MÖD 2013:39

MÖD M 9732-11

MÖD M 7831-11

MÖD 2009:40

MÖD 2009:9

MÖD M 595-08

MÖD M 4416-07

MÖD M 9644/06

MÖD 2006:69

MÖD 2006:17

MÖD M 3138-04

MÖD 2004:33

MÖD 2002:17

Mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen. Vänersborgs tingsrätt. Dom 2022-11-11 i mål M 2065-21

Mark- och miljödomstolen. Vänersborgs tingsrätt. Dom 2022-11-02 i mål P 4355-19

Mark- och miljödomstolen. Nacka tingsrätt. Dom 2022-06-22 i mål M 885-21

Mark- och miljödomstolen. Växjö tingsrätt. Dom 2021-09-14 i mål M 6155-20

Mark- och miljödomstolen. Växjö tingsrätt. Dom 2020-05-07 i mål M 3258-18

Mark- och miljödomstolen. Nacka tingsrätt. Dom 2020-04-29 i mål M 1052-20

Mark- och miljödomstolen. Nacka tingsrätt. Dom 2016-11-18 i mål P 4492-16

Mark- och miljödomstolen. Nacka tingsrätt. Dom 2015-05-28 i mål M 6298-14

Mark- och miljödomstolen. Växjö tingsrätt. Dom 2012-11-13 i mål M 3697-09

Andra instanser

Hovrätten för Västra Sverige. Dom 2013-12-20 i mål T 4719/12

Svea hovrätt. Dom 2013-09-20 i mål T 7240-12

Regeringen. Beslut 2024-04-11 i ärende LI2023/00067

Regeringen. Beslut 2016-12-14 i ärende N2015/05389/P

Delphi