

Mark- och miljööverdomstolen

Mottagare

Klimat- och näringslivsdepartementet

**Remiss av Klimatanpassningsutredningens betänkande Bättre
förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51)**

(dnr KN2025/01049)

Mark- och miljööverdomstolens inställning

Utifrån de frågor som Mark- och miljööverdomstolen har att beakta tillstyrker domstolen utredningens förslag, med de tillägg som anges nedan.

Skälen för Mark- och miljööverdomstolens inställning

Utredningen har klargjort sina ställningstaganden och lämnat väl underbyggda förslag som på det stora hela föreslås införas i befintlig lagstiftning på ett väl övervägt sätt. De frågor som behandlas av utredningen är också av stor vikt för samhället och det behövs en tydlig reglering på området.

Vid framtagande av ny lagstiftning på kort tid finns det dock en risk för att vissa frågor kan bli dubbelreglerade, medan andra kanske missas. Utredningen har lyft flera frågor som behöver utredas vidare. I det fortsatta lagstiftningsarbetet vill domstolen därutöver särskilt lyfta följande frågor som kan behöva bedömas närmare.

Allmänna synpunkter

Som utgångspunkt anser Mark- och miljööverdomstolen att det är bra att i den mån det är möjligt och lämpligt genomföra förslagen genom komplettering av befintlig lagstiftning då det kan underlätta tillämpningen. Dock bör det ändå övervägas om det räcker med en särskild lag om medfinansiering i detta fall eller om föreslagna klimatanpassningsåtgärder snarare ska regleras mer fullständigt i en egen lag där t.ex. även frågor som rör markåtkomst m.m. kan hanteras.

Utredningen har vidare av naturliga skäl i första hand fokuserat på över-
svämningsrisker. I 11 kap. 2 § miljöbalken anges bland annat att en åtgärd som utförs för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål, utgör *markavvattning*. I 3 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet regleras markavvattningssamfälligheter. Av de bestämmelserna framgår bland annat att ägare av fastigheter för vilka markavvattningen medför nytta under vissa förutsättningar har en skyldighet att delta i verksamheten, att deltagarna utgör en samfällighet för utförande och drift av verksamheten samt att kostnaderna för verksamhet som utgör markavvattning fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av verksamheten. Oavsett hur de nu föreslagna klimatanpassningsåtgärderna ska regleras behöver det göras en tydlig avgränsning mot markavvattningsbestämmelserna så att de som berörs vet vilket regelverk som ska tillämpas.

En central fråga för den föreslagna lagstiftningen är ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och fastighetsägare. Utredningen belyser särskilt frågan om statens ansvar i 9 kap. och i övrigt finns det en genomgång av frågan bland annat i SOU 2017:42 (Vem har ansvaret?). Mark- och miljööverdomstolen anser att ansvaret för klimatanpassningsåtgärder bör regleras på ett tydligt sätt, inte minst för att relevanta aktörer ska få rådighet inom sitt ansvarsområde och goda förutsättningar att ta sitt ansvar (jämför regeringens skrivelse 2023/24:97 ”Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning” s. 23 f.)

Avsnitt 8.1 Klimatanpassningsåtgärder som särskilt skäl för dispens från strandskyddet

Mark- och miljööverdomstolen erinrar om att dispensgrunderna numera regleras i 7 kap. 18 e § miljöbalken och anser att det behov som utredningen framhåller avseende att en egen dispensgrund skulle kunna underlätta genomförandet av vissa klimatanpassningsåtgärder behöver vägas mot det förhållande att de åtgärder som är aktuella förmodligen skulle kunna omfattas av någon av de befintliga dispensgrunderna, t.ex. för att området behöver tas i anspråk för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området, för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området eller för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Avsnitt 8.4 Dagvattensystemets kapacitet ska regleras i lag

Det finns anledning att överväga om det förslagna kravet på att en va-anläggning ska kunna leda bort flöden motsvarande minst ett ”tioårsregn” innebär en alltför detaljerad lagstiftning.

Detaljeringsgraden ger intryck av tydlighet och en form av facit kring vad ”skäliga anspråk på säkerhet” är. Syftet med förslaget är dock enligt utredningen att förtydliga vad som utgör den lägsta godtagbara nivån (vilken i dagsläget får anses etablerat genom praxis och i aktuella vägledningar från bl. a. Svenskt Vatten) för att anläggningen ska anses tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Domstolen konstaterar att behovet av i ett enskilt fall göra en kvalificerad bedömning av vad som är ”skäliga anspråk av säkerhet” kommer att kvarstå. Vidare kan förslaget bli begränsande vid nyetablering av bebyggelse.

Enligt utredningen är förslaget endast en kodifiering av gällande praxis varför det enligt utredningen inte behövs någon övergångsbestämmelse. Om förslaget ändå skulle innebära ett nytt tillkommande krav bör behovet av övergångsbestämmelse för pågående utbyggnadsprojekt övervägas.

Avsnitt 8.5 Va-huvudmannen ska lämna uppgifter om dagvattnets kapacitet

Det saknas en närmare analys av fastighetsägares rätt att få ut motsvarande uppgifter enligt befintlig lagstiftning och vilket skydd uppgifterna kan tänkas ha. Om uppgifterna omfattas av sekretess och den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte är tänkt att vara sekretessbrytande medför regleringen ingen ytterligare skyldighet för de offentliga VA-huvudmännen. Det saknas även överväganden kring vilken påverkan den föreslagna uppgiftsskyldigheten skulle få för eventuella enskilda va-huvudmän. Om det inte är fråga om utlämnande av allmänna handlingar bör det regleras hur utlämnandebesluten ska kunna överklagas. Om syftet snarare är att reglera va-huvudmannens skyldighet att se till att det över huvud taget finns uppgifter om dagvattnets kapacitet bör det regleras på annat sätt.

Avsnitt 8.9 Kommunen ska ändra eller upphäva detaljplaner som medför stora risker.

Som utredningen redogör för utgör det en exklusiv kommunal kompetens att planera användningen av mark och vatten. Införandet av skyldigheter om planering är därmed ett principiellt ingrepp i det kommunala planmonopolet. Mark- och miljööverdomstolen anser att en förändring av en sådan grundläggande systematik bör föregås av ytterligare överväganden.

Avsnitt 10.5 En ny lag om fastighetsägares medfinansiering av kommunala klimatanpassningsåtgärder

Som nämnts ovan behövs det ytterligare överväganden om en lag om klimatanpassningsåtgärder ska begränsas till enbart finansieringsfrågor samt hur avgränsningen mot markavvattningssamfälligheter ska ske.

Det lämnade lagförslaget innebär att det överlämnas flera frågor till rätts-tillämparen att bedöma. Bedömningen av vilka åtgärder som kan anses skydda ett allmänt intresse samtidigt som åtgärden medför nytta för enskilda fastighetsägare framstår som svår. Åtgärderna kan emellertid jämföras med t.ex. inrättande av kommunala vägnät och verksamhetsområden för kommunalt

vatten och avlopp. Fastighetsägaress skyldighet att ersätta sådana kostnader regleras i PBL, se bland annat 6 kap. 24–38 §§, respektive lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. Den föreslagna lagstiftningen påminner om de bestämmelser som finns om gatukostnadsersättning. Avgiftsskyldigheten åvilar dock i det fallet, till skillnad från utredningens förslag, fastighetsägare ”i området” och sedan fördelas kostnaderna utifrån nytta.

Även rekvisit såsom ”nytta” och ”betydande risk för skada till följd av en naturhändelse” framstår som otydliga och ger rättstillämparen ett stort bedömningsutrymme. Därtill kommer att det redan i samband med avgiftsskyldigheten ska bedömas om en genomförd klimatanpassningsåtgärd medför att en betydande risk för skada upphör att vara betydande för varje fastighet som omfattas av avgiftsbeslutet samt storleken på den risk som upphör genom klimatanpassningsåtgärden. Den bedömningen förutsätter att det finns en gedigen utredning av frågan på ett tidigt stadium. Det samråd som kommunen enligt 11 § ska genomföra är av betydelse för att klarlägga dessa frågor.

Även tidpunkten för avgiftsskyldigheten framstår som oklar då den knutits till när klimatanpassningsåtgärden har *slutförts* (jämför avgiftsskyldighetens inträde i samband med att anläggningen kan användas på avsett sätt när det gäller gatukostnadsersättning, 6 kap. 34 § PBL, liksom när huvudmannen lämnat information om förbindelsepunkt när det gäller va-avgifter, 25 § LAV). Det kan förutses att det kommer att uppkomma tvister som rör frågan om klimatanpassningsåtgärden har slutförts eller inte, såväl när det gäller frågan om betalningsskyldighetens inträde som bedömningen av om en fordran är preskriberad.

Det föreslås ett antal regler som rör bestämmandet av kostnadsnivån. Det saknas dock en allmän utgångspunkt såsom att kostnaderna ska fördelas utifrån vad som är skäligt och rättvist (jämför 6 kap. 24 § PBL och 31 § LAV). Skälighetsbedömningen i 9 § föreslås vara helt inriktad på varje fastighets nytta av åtgärden. Det föreslås inte heller någon avslutande proportionalitetsbedömning i form av en jämkningsbestämmelse, såsom i 6 kap. 33 § PBL och som, när det gäller va-avgifter, kan återfinnas i de kommunala va-taxorna.

Begränsningen av avgiften till tio procent av fastighetens taxeringsvärde, liksom att avgiften bestäms i förväg och inte i relation till den slutliga faktiska kostnaden, innebär vidare att det även här kan uppstå frågor om att enskilda fastighetsägare kan komma att gynnas på bekostnad av övriga kommunmedlemmar. Detta visar på de problem som uppstår när en åtgärd ska bedömas vara både av allmänt intresse och till nytta för vissa fastighetsägare i en kommun och kan behöva belysas ytterligare.

Avsnitt 8.6 Kommunen ska i översiktsplanen redovisa vilka klimat-
anpassningsåtgärder kommunen avser att initiera

Enligt det nya andra stycket i 3 kap. 5 § PBL ska kommunen i sin redovisning av frågorna i översiktsplanen ta *skälig* hänsyn till de bedömningar av klimatrelaterade risker som görs enligt annan lagstiftning. Domstolen ställer sig tveksam till på vilket sätt detta skiljer sig från annan hänsyn som ska redovisas i översiktsplanen, t.ex. relevanta nationella och regionala mål, och instämmer samtidigt i utredningens bedömning av de fördelar som nationella riktlinjer på området skulle innebära (se avsnitt 6.1.1.).

Avsnitt 13.5.4 Kostnader

Utredningen gör bedömningen att förslagen kommer att medföra fler överklagade mål till mark- och miljödomstolarna och bedömer att de tillkommande resursbehoven i domstolarna uppgår till 2 miljoner kronor. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att denna kostnad sannolikt är för lågt räknad.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättsråden Malin Wik och Petra Bergman samt tekniska råden Ingrid Johansson och Inger Holmqvist. Föredragande har varit Helene Montán.

Malin Wik

Helene Montán