

2021 MAJ  
REGIONAL KUSTSAMVERKAN SKÅNE/HALLAND

# KOMMUNALA AVGIFTER OCH KLIMATANPASSNING

EN JURIDISK ÖVERSYN



*Löderups strandbad, Ystad kommun. Foto P. Danielsson, SGI*



2021 MAJ  
REGIONAL KUSTSAMVERKAN SKÅNE/HALLAND

# KOMMUNALA AVGIFTER OCH KLIMATANPASSNING

EN JURIDISK ÖVERSYN

PROJEKTR.

A221363

DOKUMENTNR.

1

VERSION

0.1

BESKRIVNING

En juridisk översyn av förut-  
sättningar för införande av  
kommunal avgift

FRAMTAGEN AV

Advokatfirman Lindahl:  
Annika Andersson,  
Philippa Nilsson

COWI AB:  
Mats Ivarsson,  
Emelie von Bahr



## Sammanfattning

För att kunna genomföra klimatanpassningsåtgärder såsom skydd mot översvämning och erosion, krävs någon form av finansieringsmodell som säkerställer vem som ska betala för åtgärden och på vilket sätt betalningen ska ske. När åtgärdsbehovet är stort och ansvaret delas mellan flera intressenter, som kommuner och enskilda fastighetsägare, kan *finansieringsfrågan* vara svårlöst och därför utgöra hinder för klimatanpassningsåtgärder att komma på plats.

Denna rapport fokuserar på möjligheten att använda en kommunal avgift, likt VA-avgiften för vatten och avlopp, för finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Fokus ligger i första hand på åtgärder mot kustrelaterad översvämning och erosion. Syftet är att identifiera och belysa grundläggande förutsättningar och ställningstaganden som behöver hanteras i en vidare och fördjupad utredning. Till exempel undersöks förutsättningarna för när en kommun har befogenhet att tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder, samt om och när avgiftsbeläggning av klimatanpassningsåtgärder är förenligt med rättsliga principer om likställighet, proportionalitet och lokalisering.

Genomgången visar att befintliga regelverk om kommunala befogenheter och principer inte nödvändigtvis utgör hinder för att införa en kommunal avgift för finansiering av åtgärder mot översvämning och erosion. Det finns dock behov av att vidare utreda och utveckla rättspraxis för att förstå om principerna är förenliga, något som kan bero av hur avgiften är tänkt att utformas och vilka typer av nyttor som åtgärderna är satta att skydda. Exempelvis är det inte möjligt att utan ny lagstiftning införa en avgift som är tvingande för kommunmedlemmarna. På samma sätt kan en avgift i nuläget inte riktas till samtliga kommuninvånare för att skydda sådant som gemensam infrastruktur och anläggningar, natur- och rekreationsvärden. Detta då en avgift behöver vara tydligt kopplad till den nytta som den betalande erhåller. Det kan emellertid vara möjligt att genom inrättande av speciallagstiftning reglera undantag som gör detta möjligt.

För att gå till botten med de många frågeställningar kring den framtida finansieringen av klimatanpassningsåtgärder som identifierats i denna utredning, och även i tidigare utredningar, föreslås en ny statlig utredning. Resultatet från SOU:n kan ligga till grund för ett nytt lagförslag, eller förändringar av befintlig lagstiftning, som sedan behöver bekräftas genom domstolsprövningar med syfte att etablera ny praxis på området.

Rapporten är en utveckling av en tidigare projektrapport för Regional kustsamverkan Skåne/Halland där kommunal avgift identifierats som en möjlig finansieringslösning att utreda vidare.

# INNEHÅLL

1	Inledning och bakgrund	7
2	Om kommuners befogenhet att tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder	9
2.1	Inledande om den kommunala kompetensen	9
2.2	Kan klimatanpassningsåtgärder antas vara en del av den kommunala kompetensen?	10
2.3	Klimatanpassningsåtgärder och likställighetsprincipen	13
2.4	Klimatanpassningsåtgärder och proportionalitetsprincipen	15
2.5	Klimatanpassningsåtgärder och lokaliseringsprincipen	16
3	Kommuners rätt att ta ut avgifter	18
3.1	Övergripande om kommuners rätt till avgift för klimatanpassningsåtgärder	18
3.2	Kommuners rätt att ta ut avgift – några exempel	18
4	Vägen framåt	20
4.1	Den svenska lagstiftningsprocessen	20
4.2	Möjliga tillvägagångssätt för att få till stånd en lagändring	22
5	Slutsatser och fokus för fortsatt utredning	23
5.1	Den fortsatta resan mot ett färdigt lagförslag	24

Bilaga A. PM Advokatfirman Lindahl

# 1 Inledning och bakgrund

I takt med att klimatförändringar aktualiseras och vi ser ökade problem med översvämningar och erosion från havet växer också behovet att få till stånd åtgärder för skydd av människors hälsa, miljö, bebyggelse och samhällsfunktioner. Något som idag kan försvåra processen att få skyddsåtgärder på plats är när det råder osäkerhet om vem som ska eller bör finansiera åtgärderna. Detta blir särskilt tydligt när olika typer av nyttor och intressen ska skyddas och ansvaret är fördelat på flera aktörer. När det gäller skydd av enskilda intressen har kommunen inte något uttalat ansvar för att genomföra skyddsåtgärder, ansvaret ligger istället hos fastighetsägaren själv.

Frågan om finansiering av klimatanpassningsåtgärder är ett fokusområde inom samarbetet *Regional kustsamverkan Skåne/Halland* vars övergripande syfte är att hitta lösningar för att hantera utmaningar med erosion och översvämningar i Skånes och Hallands kustområden. På uppdrag av samverkansgruppen har COWI tidigare tagit fram en projektrapport<sup>1</sup> som visar på behovet av att få till stånd nya modeller för finansiering av klimatanpassningsåtgärder där befintliga lösningar inte räcker till. I rapporten anges ett antal tänkbara modellförslag som tar inspiration från, och i olika grad bygger på befintlig lagstiftning och praxis.

I denna utredning har beställaren valt att fördjupa sig i de modellförslag som avser en kommunal avgift motsvarande den VA-avgift som idag används för finansiering av dricksvattenförsörjning och bortförande av dag- och spillvatten. Fokus för denna rapport är att undersöka de juridiska aspekterna av dessa förslag utifrån befintlig lagstiftning och praxis. Syftet är att identifiera och belysa vilka frågeställningar och bedömningar som kommer att behöva göras i en vidare framtida utredning av föreslagna modeller. Frågorna berör t.ex. när en kommun får tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder och i vilka lägen kommuner får använda en avgift som finansieringsmodell. Vidare beskrivs den svenska lagstiftningsprocessen och möjliga sätt att handla för att få igenom en lagförändring, detta för att belysa vägen framåt i arbetet med att hitta lösningar på finansieringsfrågan.

Den juridiska orienteringen har genomförts av Advokatfirman Lindahl. Denna rapport bygger i allt väsentligt på det PM som Lindahl tagit fram, se bilagt.

---

<sup>1</sup> SGI (2020). Finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder. [Länk till rapport](#)

Bilagan rekommenderas för den som vill fördjupa sig i de juridiska resonemangen något, där finns även ytterligare hänvisningar till relevanta lagrum.

### Varför en avgift för finansiering av klimatanpassningsåtgärder?

I den tidigare projektrapporten<sup>2</sup> diskuteras kommunal avgift som förslag till finansieringsmodell för åtgärder mot översvämning och erosion. En avgiftsmodell ses i rapporten som ett förslag i första hand riktat mot kommuner där det finns ett betydande åtgärdsbehov och där det är fråga om att skydda ett större antal enskilda intressen och intressen som kommer allmänheten till del. Till den senare kategorin räknas exempelvis infrastruktur, rekreations- och naturvärden. En avgiftsmodell med möjlighet att differentiera avgiften beroende på erhållen nytta ses som en möjlighet att komma till rätta med eventuella hinder kopplat till särbehandling av kommunmedlemmar.

En avgiftsmodell har även fördelen att medel då öronmärks för ett specifikt syfte, detta till skillnad från om finansieringen till exempel sker genom höjning av den kommunala inkomskatten. Öronmärkning av medlen för finansiering av åtgärder mot översvämning och erosion kan därmed skapa en bättre förutsägbarhet och kontinuitet då det kan vara mindre känsligt för politiska beslut och finansiella konjunkturen.

### Föreslagna avgiftsmodeller

Rapporten föreslår att en ny avgift införs genom att utvidga vattentjänstlagen till att även omfatta en avgift för klimatanpassningsåtgärder, alternativt genom att en ny lag stiftas för klimatanpassningsåtgärder som baseras på utformningen av den befintliga VA-avgiften för vattentjänster enligt vattentjänstlagen<sup>3</sup>. Båda förslagen innefattar en ny avgift som utgörs av två delar: en del som ska finansiera klimatanpassningsåtgärder riktade mot *allmänna intressen*, exempelvis kommunal infrastruktur och installationer samt områden med höga naturvärden och/eller höga rekreationsvärden, och en del som ska finansiera klimatanpassningsåtgärder riktade mot *enskilda intressen*, dvs. mot de fastighetsägare som direkt hotas av erosions- och översvämningssproblematik. Den första delen ska enligt rapportens förslag finansieras av samtliga kommunmedlemmar, medan den andra delen enbart finansieras av de fastighetsägare som har behov av klimatanpassningsåtgärder.

För att realisera något av de två modellförslagen skulle det antingen krävas instiftning av ny, eller ändring av befintlig lagstiftning. Det är dock samma grundläggande förutsättningar och ställningstaganden som behöver utredas för båda förslagen, oavsett om det är utvidgning av vattentjänstlagen eller tillskapande av en ny lagstiftning. Rapportens fokus är på dessa grundläggande frågeställningar, mer sällan görs därför någon skillnad mellan modellerna i denna rapport.

---

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.



## 2 Om kommuners befogenhet att tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder

Möjligheten att ta ut en kommunal avgift som kompensation för tillhandahållande av en tjänst beror bland annat på vilken typ av tjänst eller nyttighet som ska tillhandahållas. Avgift för tjänster som kommunen är skyldig att tillhandahålla, som till exempel vattentjänster, får kommunen inte själva besluta om, det regleras istället i separat lagstiftning, så kallad *speciallagstiftning*. Klimatanpassningsåtgärder ryms inte inom vad kommunen är skyldig att tillhandahålla, mer om detta i kapitel 3.

Kommuners möjlighet att ta ut en avgift för prestationer som kommuner inte är skyldiga att tillhandahålla regleras av bestämmelser i kommunallagen, som säger att kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de har befogenheter att tillhandahålla. Om klimatanpassningsåtgärder är en typ av tjänst som kommunen får tillhandahålla, dvs ryms inom den *kommunala kompetensen*, är därför en central fråga för möjligheten att använda kommunal avgift som finansieringsmodell. Detta kapitel fokuserar på frågan om klimatanpassningsåtgärder kan antas vara en del av den kommunala kompetensen. Vad som kan rymmas inom den kommunala kompetensen styrs dels av det allmänna intresset för den aktuella angelägenheten, dels av de fyra principerna om likställighet, proportionalitet, självkostnad och lokalisering. I kapitlet tittar vi därför närmare på om ett kommunalt tillhandahållande av klimatanpassningsåtgärder är förenligt med dessa fyra principer.

### 2.1 Inledande om den kommunala kompetensen

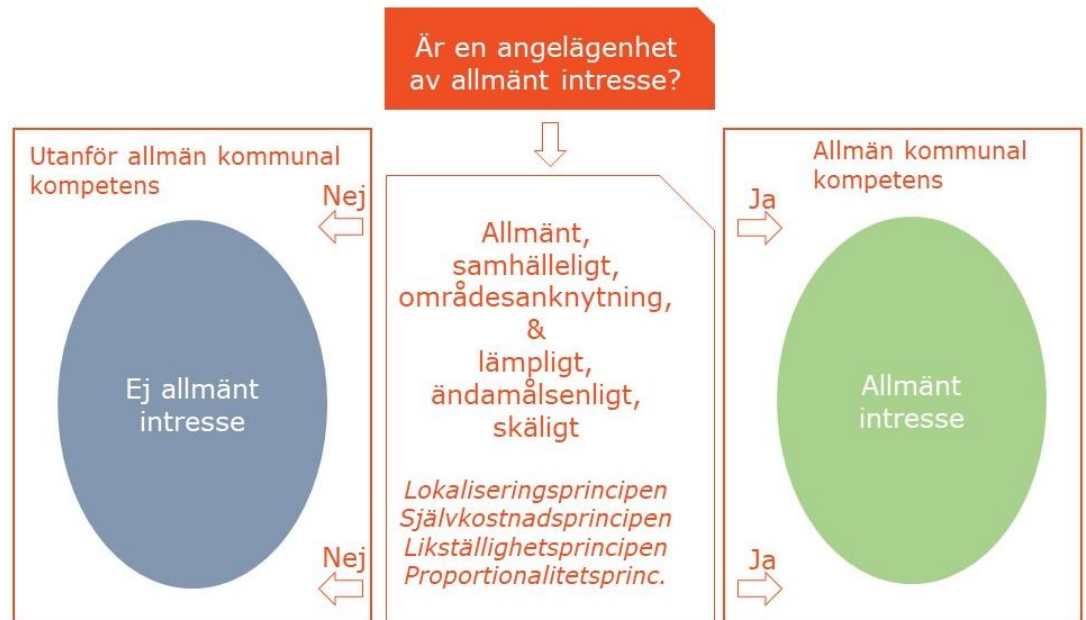
Den kommunala kompetensen styr vad kommunen får göra

Den allmänna kommunala kompetensen skapar en ram inom vilken kommuner fritt får välja vilka åtgärder som ska vidtas. Den kommunala kompetensen framgår dels av 2 kap. kommunallagen (2017:725) ("KL"), som reglerar den så kallade allmänna kommunala kompetensen, dels av speciallagstiftning som finns vid sidan av KL. Speciallagstiftningen reglerar ofta vad kommuner är skyldiga att göra, men kan ibland också ge kommuner utökad kompetens än vad som annars vore möjligt med tillämpning av enbart den allmänna kommunala kompetensen. Detta görs till exempel genom att tillskapa undantag från ovan nämnda principer om exempelvis lokalisering och likställighet. Det finns ingen uttömmande lista över vad en kommun får göra utan varje enskilt fall får prövas mot den allmänna kompetensen. Domstolspraxis utgör därför en viktig källa vid undersökning av gränserna för den allmänna kommunala kompetensen. Det är också genom domstolspraxis som den allmänna kommunala kompetensen utvecklas eftersom den i viss mån ska följa samhällsutvecklingen.

Allmänt intresse centralt begrepp för den kommunala kompetensen

Som huvudregel får kommunen enligt den allmänna kommunala kompetensen tillhandahålla angelägenheter som är av *allmänt intresse* och som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett *allmänt, samhälleligt* och *till det egna området knutet* intresse att kommunen vidtar åtgärden.

Det ska också bedömas som lämpligt, ändamålsenligt och skäligt för kommunen att göra det.



Figur 1. Förutsättningarna för allmänt intresse, och därmed kommunal kompetens.

Något som tyder på att en angelägenhet är av allmänt intresse är om den framstår som gemensam för alla medlemmar i kommunen. Ett allmänt kvantitativt behov är dock inte en förutsättning för allmänintresset. En kommun får alltså tillhandahålla en åtgärd även om den bara kommer vissa av medlemmarna till del, förutsatt att det kan anses vara ett allmänt intresse att kommunen har hand om angelägenheten. Mot bakgrund av ovanstående är det alltså inte helt givet var gränsen mellan allmänna intressen och enskilda intressen går.

## 2.2 Kan klimatanpassningsåtgärder antas vara en del av den kommunala kompetensen?

Är klimatanpassningsåtgärder ett allmänintresse?

För att undersöka om kommunen har befogenhet att tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder behöver man, som vi precis har sett, först pröva om tjänsten kan anses vara av allmänt intresse. När det gäller klimatanpassningsåtgärder och frågan om allmänt intresse är det relevant att göra en distinktion baserat på vilka nyttor som skyddas av åtgärden. Det är högst sannolikt att det ligger i det allmänna intresset att en kommun vidtar klimatanpassningsåtgärder mot översvämning och erosion när det gäller skydd av fastigheter och anläggningar som är gemensamma för alla medlemmar i kommunen, särskilt när det gäller

kommunala gator, allmän platsmark, kommunala skolor eller andra kommunala verksamheter<sup>4</sup>.

Åtgärder till skydd för enskild egendom är eventuellt inte allmänintresse...

För klimatanpassningsåtgärder som istället kommer vissa medlemmar till del, dvs. ger skydd till enskild egendom såsom bostäder och enskilda fastigheter, är frågan om allmänt intresse inte lika rättfram. Det finns, såvitt vi känner till, ingen rättspraxis där man prövat om klimatanpassningsåtgärder ryms inom den kommunala kompetensen och frågan kan slutligen komma att avgöras i domstol. Annan rättspraxis kan ge viss vägledning.

...det finns dock undantag

Det kan argumenteras för att klimatanpassningsåtgärder som vidtas i syfte att skydda och säkra bostadsfastigheter kan utgöra en kommunal angelägenhet av allmänt intresse. Detta stöds av högsta förvaltningsdomstolen som har avgjort att bostadsförsörjning kan anses vara ett allmänt intresse som ryms inom den kommunala kompetensen, se rättsfall RÅ 1997 ref 47 i ruta på nästa sida. Antalet fastigheter som skyddas bör dock ha betydelse i sammanhanget, då bostadsförsörjningsansvaret är ett allmänt mål för offentlig verksamhet som inte ger möjlighet för enskilda att utkräva rättighet till bostad<sup>5</sup>.

Det har vidare i den så kallade jordskredspropositionen (prop. 1985/86:150) uttalats att det ligger inom det kommunala allmänintresset att befolkningen skyddas mot skador genom jordskred, varför det anses ligga inom den kommunala kompetensen att vidta förebyggande åtgärder mot jordskred. I det fall jordskred kan jämföras med erosion och översvämning finns således stöd för att kommuner har möjlighet att även vidta förebyggande åtgärder i form av klimatanpassningsåtgärder. Detta under förutsättning att den förebyggande åtgärden inte faller inom ramen för samhällets räddningstjänst eller omfattas av försäkringskyddet.

---

<sup>4</sup>Längre fram i rapporten kommer framgå att det inte är möjligt att utan speciallagstiftning knyta en avgift till skydd av allmänna intressen som här beskrivs, mer om det i kapitel 3. Här hanteras huruvida och i vilka situationer som klimatanpassning kan rymmas inom den kommunala kompetensen.

<sup>5</sup>Boverket om [Lag \(2000:1383\) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar - Planering för bostadsförsörjning](#)

### Rättsfall med bäring på *allmänt intresse*

HFD har bland annat i **RA 1993 ref. 25** uttalat att det inte är tillräckligt att åtgärden inte står i strid med det allmänna intresset för att åtgärden ska anses vara ett allmänt intresse. I målet bedömde HFD att den kommunala kompetensen inte rymmer ett beslut om att tillhandahålla regionens invånare likkistor till självkostnadspris.

HFD har vidare, i ett annat avgörande, uttalat att en kommuns beslut att lämna anbud vid regionens upphandling av ambulanstransporter inte är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som kommunen har rätt att engagera sig i, se **RA 2003 ref. 98**.

HFD har dock, i **RA 2002 ref 12**, bedömt att den kommunala kompetensen omfattar namnsättning av enskild väg. HFD har dessutom i **RA 1971 ref. 31** bedömt att det är kompetensligt för en kommun att lämna ett ekonomiskt bidrag till en veterinärklinik.

I mål **RA 1997 ref. 47** behandlades frågan om en kommun kunde teckna borgen för en kommunal bostadstiftelse, varpå HFD uttalade att bostadsförsörjning är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som faller inom ramen för kommunernas kompetens enligt 2 kap. 1 § KL. Kommunala åtgärder inom bostadsförsörjningens område är således, utifrån RA 1997 ref. 47, troligtvis en angelägenhet av allmänt intresse enligt 2 kap. 1 § KL.

I sammanhanget är det relevant att anta en nedre gräns för antalet fastigheter som skyddas för att åtgärden ska kunna anses vara ett allmänt intresse. Som vägledning kan nämnas att när det gäller tillhandahållande av vattentjänster och allmänna VA-anläggningar behövs det enligt praxis åtminstone en samlad bebyggelse om 20-30 fastigheter som underlag för en allmän VA-anläggning. Mot denna bakgrund skulle det kunna argumenteras för att ett fastighetsbestånd om 20-30 fastigheter som har behov av klimatanpassningsåtgärder inom en kommun kan medföra att sådana åtgärder kan anses vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse även om åtgärderna gynnar en mindre andel kommunmedlemmar. Det kan dock finnas skillnader mellan VA-anläggningar och åtgärder mot översvämning och erosion som motiverar annan storlek på fastighetsbestånd vad gäller skydd mot översvämning och erosion, denna typ av frågor utreds lämpligen i mer detalj i vidare utredning.

### Visst stöd för allmänt intresse

Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det inte osannolikt att även klimatanpassningsåtgärder kan anses vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse. Något som kan tala emot att klimatanpassningsåtgärder skulle kunna jämföras med vattentjänster enligt vattentjänstlagen är att klimatanpassningsåtgärder, för närvarande, inte utgör ett primärbehov för en genomsnittlig medborgare på samma sätt som behovet av att ha tillgång till dricksvatten.

Oavsett vad som framkommer ovan bör nämnas att det inte är tillräckligt att en åtgärd utgör ett allmänt intresse för att åtgärden ska vara kompetenslig. Det krävs därutöver att åtgärden är förenlig med övriga principer som framgår av 2

kap. KL, dvs. lokaliseringsprincipen, proportionalitetsprincipen samt likställighetsprincipen, vilka redogörs för nedan.

## 2.3 Klimatanpassningsåtgärder och likställighetsprincipen

Vi har precis diskuterat att åtgärder som endast kommer vissa kommunmedlemmar till del i vissa fall kan antas vara ett allmänt intresse och att kommunen då kan ha befogenhet att tillhandahålla åtgärden. Nära kopplat till detta är den princip som säger att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, den s.k. *likställighetsprincipen*. Likställighetsprincipen utgör en slags ekonomisk rättvis princip vilken innebär att kommunmedlemmar ska få ta del av de gemensamma resurserna på ett rimligt rättvist sätt. I utformningen av en kommunal avgiftsmodell har principen flera olika implikationer.

Kommunalt tillhandahållande men enskild betalar

Principen innebär översiktligt att kommunen inte får tillhandahålla en nytta som endast kommer vissa kommunmedlemmar till godo. Det finns även ett principiellt förbud för kommunen att ge understöd till enskild. Det innebär i praktiken att kommunen inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar. I fallet med en kommunal avgift, där den som drar nytta av åtgärden är tänkt att kompensera för erhållen nytta genom en avgift, är det dock sannolikt inte fråga om särbehandling och likställighetsprincipen utgör på så vis troligen inte ett hinder för kommunen att genomföra åtgärden. En viktig implikation av likställighetsprincipen är dock att om kommunen tillhandahåller en åtgärd för vissa kommunmedlemmar så är kommunen skyldig att erbjuda samma skydd till andra kommunmedlemmar med liknande skyddsbehov.

Sakliga skäl krävs för särbehandling av kommunmedlemmar

För att öka förståelsen uppehåller vi oss en stund vid likställighetsprincipen och tillhandahållande av klimatanpassningsåtgärder där enskild inte fullt ut kompenserar för erhållen nytta. I ett sådant fall kan kommunen anses särbehandla enskild genom att helt eller delvis finansiera ett skydd som den enskilde själv har ansvar att tillhandahålla. Likställighetsprincipen utgör dock inte ett absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen till godo. Om det finns sakliga skäl kan det vara tillåtet att särbehandla kommunmedlemmar, något som kan härledas ur rättspraxis (se ruta med rättsfall i detta kapitel). Vad som utgör sakliga skäl för särbehandling av en mindre grupp är dock inte självklart. Här kan nämnas att den så kallade jordskredspropositionen ger stöd för att likställighetsprincipen inte bör utgöra hinder när en kommun vidtar förebyggande åtgärder mot jordskred. Om detsamma gäller för förebyggande åtgärder mot översvämning och erosion i form av klimatanpassningsåtgärder är dock inte självklart och kan bli föremål för prövning i domstol.

I samband med en framtida utredning avseende likställighetsprincipen bör också det principiella förbudet mot att ge individuellt stöd behandlas. I regel är det inte av allmänintresse att en kommun lämnar individuellt stöd åt enskild, varför riktat stöd till individuella kommunmedlemmar i huvudregel faller utanför den kommunala allmänna kompetensen, såvida det inte finns ett särskilt föreskrivet undantag i speciallagstiftning.

Vid utformning av finansieringsmodeller av klimatanpassningsåtgärder är det alltså av intresse att undersöka om modellen kan utformas på så sätt att den kan anses utgöra ett gynnande av *en mindre andel* av kommunens medlemmar, vilket i så fall skulle kunna rymmas inom den allmänna kommunala kompetensen samt vara förenlig med likställighetsprincipen under förutsättning att det föreligger sakliga skäl. Om modellen däremot skulle anses utgöra understöd *åt enskild* är åtgärden i huvudregel inte kompetensenlig, såvida det inte finns stöd i speciallagstiftning. Exempelvis skulle det kunna argumenteras för att en kommunal åtgärd i form av en vågbrytare som skyddar ett flertal kommunmedlemmars fastigheter gynnar en mindre andel kommunmedlemmar, medan en kommunal åtgärd i form av plantering av vegetation som enbart skyddar en fastighet antagligen utgör understöd åt enskild och därmed inte är tillåten.

Huruvida det kan föreligga sakliga skäl att anlägga exempelvis en vågbrytare till förmån för en mindre andel kommunmedlemmar, och var den mer exakta gränsdragningen går innan en klimatanpassningsåtgärd anses utgöra understöd åt enskild, behöver dock utredas ytterligare. Troligtvis krävs klargörande från domstol eller lagstiftning för att komma fram till en säker slutsats i dessa frågor. Kom ihåg att frågorna om särbehandling som hanteras i detta och ovanstående avsnitt är aktuella i en situation då kommunen tillhandahåller åtgärd utan att enskild kompenserar för den nytta som åtgärden skapar. I fallet med en avgift där den enskilda fullt ut kompenserar för erhållen nytta är det inte fråga om särbehandling så länge kommunen erbjuder samma skydd till kommunmedlemmar med samma skyddsbehov.

#### Lika avgift för lika nytta

Likställighetsprincipen har vidare betydelse vid kommunalt avgiftsuttag där principen kräver att lika avgift ska utgå för lika prestation och att medlemmar som befinner sig i motsvarande situation ska betala samma avgift. Det kan i vissa situationer dock finnas anledning att särbehandla medlemmar även när det gäller avgiftsuttag.

### Rättsfall med bäring på likställighetsprincipen och kommunalt avgiftsuttag

Ett rättsfall som belyser den kommunala kompetensen att fatta beslut som enbart gynnar en mindre grupp kommunmedlemmar i förhållande till avgiftsuttag är **RÅ 1977 ref. 55**. Målet rörde frågan om det varit kompetensenligt för en kommun att i syfte att uppnå förlikning i en tvist besluta att nuvarande och framtida ägare av ett femtiotal fastigheter skulle få betala en reducerad anslutningsavgift för vägar, vatten och avlopp. HFD konstaterade att beslutet innebar en gynnande särbehandling i avgiftshänseende av en grupp av fastighetsägare i förhållande till fastighetsägare i allmänhet i kommunen. HFD ansåg dock att beslutet hade ett behörigt ändamål med hänsyn till att avgiftssänkningen var nödvändig för att få till stånd en förlikning i en tvist. Kommunen hade således inte obehörigen gynnat vissa kommunmedlemmar på orättvis grund, varför beslutet var kompetensenligt.

Andra rättsfall visar hur man resonerat kring vad som kan anses vara sakliga skäl för särbehandling av kommunmedlemmar vid avgiftsuttag. Exempelvis hade den kommun som stod i centrum i **RÅ 1996 ref. 9** beslutat om att ge viss rabatt på båttrafik till de som var fastboende på en ö inom kommunen. Motiveringen var att dessa fastboende genom avgiftssänkningen skulle få en bättre möjlighet att tillgodogöra sig den kommunala servicen på fastlandet. Syftet var att jämna ut den orättvisa som bestod i att fastboende på ön hade högre kostnader än övriga kommunmedlemmar att tillgodogöra sig kommunal service. HFD underkände dock detta resonemang och upphävde beslutet med hänsyn till likställighetsprincipen. Det är således inte självklart att alla goda skäl utgör sakliga skäl för särbehandling i den mening som krävs enligt 2 kap. 3 § KL.

## 2.4 Klimatanpassningsåtgärder och proportionalitetsprincipen

*Åtgärden ska vara rimlig i förhållande till nyttan den åstadkommer*

En annan förutsättning för att en åtgärd ska anses vara kompetensenlig är att åtgärden ska vara proportionerlig i förhållande till ändamålet. Kravet om proportionalitet innebär att åtgärden måste stå i rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen<sup>6</sup>. Enligt proportionalitetsprincipen ska alltså kostnaden för klimatanpassningsåtgärder vara rimliga mot den nytta, dvs värdet av det skydd som åtgärden skapar, både värde för enskilda fastighetsägare och för kommunmedborgare i bredare bemärkelse.

---

<sup>6</sup>Se bilaga för exempel på avgöranden för när en åtgärd kan anses vara proportionerlig enligt denna princip.

**Avgiften ska vara rimlig i förhållande till nyttan**

Proportionalitetsprincipen kan vidare ha betydelse vid uttagande av avgifter från kommunmedlemmar. Som exempel kan nämnas att avgiftsskyldigheten enligt vattentjänstlagen i princip behöver vara motiverad av den enskilda fastighetens behov av de vattentjänster som erbjuds. Vattentjänstlagen har därmed en inbyggd proportionalitetsprincip när det gäller kommunmedlemmarnas avgiftsskyldighet.

När det gäller föreslagna finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder som innefattar en avgift medför alltså proportionalitetsprincipen att det antagligen inte är möjligt att låta en kommunmedlem betala en avgift för något som den inte har någon nytta eller intresse av, exempelvis klimatanpassningsåtgärder för en grannes fastighet. Detta gäller en tvångsmässig avgift, en avgift som betalas frivilligt kunde dock vara möjligt.

Om en kommunmedlem behöver, eller har nytta av, klimatanpassningsåtgärder som vidtas till förmån för allmän platsmark, exempelvis för ett kommunalt bibliotek eller ett kommunalt badhus, kan det emellertid vara förenligt med proportionalitetsprincipen att kommunmedlemmen betalar en avgift för detta. Det finns dock begränsningar i kommuners rätt att ta ut avgifter, se mer om detta i avsnitt 3.2.

Sammanfattningsvis behöver en kommun som vidtar klimatanpassningsåtgärder ta hänsyn till proportionalitetsprincipen och bedöma om vidtagna åtgärder står i rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen. I det fall det instiftas en avgiftsskyldighet för kommunens medlemmar i syfte att vidta klimatanpassningsåtgärder behöver den enskilda kommunmedlemmens avgift också stå i rimlig proportion till värdet av det enskilda intresse klimatanpassningsåtgärden ska skydda. Kravet på proportionalitet är alltså av central betydelse vid bedömningen av den kommunala kompetensen att vidta klimatanpassningsåtgärder och utforma finansieringsmodeller för detta.

## 2.5 Klimatanpassningsåtgärder och lokaliseringsprincipen

**Åtgärdens lokalisering har betydelse**

Lokaliseringsprincipen innebär att en kommun som utgångspunkt endast ska bedriva verksamhet inom det egna geografiska området<sup>7</sup>. Vad gäller frågan om finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder aktualiseras frågan om lokaliseringsprincipens gränser främst i det fall en kommun vill vidta en åtgärd, exempelvis finansiera ett projekt, i områden utanför kommunens egna gränser. Lokaliseringsprincipen behöver alltså iakttas i det fall det skulle bedömas som mer effektivt att flera kommuner samarbetar kring klimatanpassningsåtgärder genom att vidta gemensamma åtgärder mot översvämning och erosion.

Lokaliseringsprincipen är dock inte absolut, utan måste bedömas från fall till fall. Detta hänger samman med att faktorer som befolkningens rörlighet och

---

<sup>7</sup>Lokaliseringsprincipen innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet och därmed laglig.



ofullkomligheter i kommunindelningen innebär att en åtgärd kan ha anknytning till medlemmarna även om åtgärden som sådan inte sker i kommunen. Det finns enligt förarbetena till KL inget förbud mot att en kommun engagerar sig i mark-innehav och anläggningar inom en annan kommuns område förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen.

### Rättsfall med bäring på lokaliseringsprincipen

HFD har exempelvis i **RÅ 1977 ref. 77** gjort bedömningen att en kommuns beslut att bygga en väg i en annan kommun inte står i strid med lokaliseringsprincipen eftersom den aktuella vägen var av stort intresse för kommunens invånare ur kommunikationssynpunkt.

HFD har vidare i **RÅ 1978 Ab-214/78** ansett att en kommun som lämnat bidrag till en teaterföreställning som skulle förevisas i en grannkommun agerade inom den kommunala kompetensen eftersom det fanns ett intresse inom den egna kommunen att ta del av föreställningen.

Det finns även reglerade undantag från lokaliseringsprincipen i speciallagstiftning. Exempelvis föreskriver 1 kap. 2 § i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att lokaliseringsprincipen inte gäller vid medfinansiering av projekt inom ramen för EU:s strukturfonder och program. Undantag från lokaliseringsprincipen finns också i 57 § vattentjänstlagen och i ellagen (1997:857).

### Lokalisering har betydelse för ägandeformen

Lokaliseringsprincipen aktualiseras vidare om samma juridiska person som idag är huvudman för VA-anläggningar enligt vattentjänstlagen också ska agera huvudman för klimatanpassningsåtgärder, eftersom sådana juridiska personer ibland agerar huvudman åt flera kommuner genom kommunalförbund. I ett sådant fall behöver nuvarande undantag från lokaliseringsprincipen i 57 § vattentjänstlagen också omfatta verksamhet som innefattar klimatanpassningsåtgärder för att modellen ska vara förenlig med lokaliseringsprincipen.

Om kommuner ska samarbeta över kommungränserna, eller om en och samma huvudman ska ansvara för klimatanpassningsåtgärder i flera kommuner, kan det alltså finnas behov att lagstifta om ett undantag från lokaliseringsprincipen när det gäller klimatanpassningsåtgärder mot översvämning och erosion. Klimatanpassningsåtgärder i en annan kommun kan vara förenliga med lokaliseringsprincipen, utan något särskilt förskrivet undantag, under förutsättning att åtgärderna skulle vara till nytta för medlemmarna i den egna kommunen samt i övrigt vara förenliga med KL:s principer.

## 3 Kommuners rätt att ta ut avgifter

I föregående kapitel ligger fokus på de grundläggande frågorna kring när och under vilka förutsättningar en kommun har befogenhet att tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder. I detta kapitel fokuseras istället på kommunernas rätt att använda en kommunal avgift som finansieringsmodell i generell bemärkelse med relevanta exempel för tillämpning som finansieringsmodell för klimatanpassningsåtgärder.

### 3.1 Övergripande om kommuners rätt till avgift för klimatanpassningsåtgärder

Som nämnts inledningsvis får kommuner, enligt Kommunallagen, ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller med stöd av den kommunala allmänna kompetensen. Kommunallagen styr rätten att ta ut avgifter när det inte finns en särskild rätt att ta ut avgifter enligt speciallagstiftning. Det innebär att om en avgift införs med stöd av speciallagstiftning så är det inte längre möjligt för kommunen att med stöd av kommunallagen reglera avgiften.

När det gäller tjänster eller nyttigheter som kommuner är skyldiga att tillhandahålla får en avgift endast tas ut om det följer av lag eller annan författning. För sådana tjänster och nyttigheter kan kommuner alltså inte införa en avgift med stöd av kommunallagen.

Om kommunalt ansvar för klimatanpassning

Det kommunala ansvaret för klimatanpassning bestäms bland annat av Plan och Bygglagen (PBL) som anger att kommuner har till uppgift att i översiktsplan redovisa kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade. Kommunen ska också redovisa i översiktsplanen hur sådana risker kan minska eller upphöra. Kommuner har dock ingen skyldighet enligt PBL eller annan lag att faktiskt vidta de klimatanpassningsåtgärder som är nödvändiga enligt översiktsplanen.

### 3.2 Kommuners rätt att ta ut avgift – några exempel

Avgift till enskild får inte omfatta andras nytta

Kommuner får inte införa en kommunal avgift som enbart fastighetsägare är skyldiga att betala i det fall avgiften ska användas för att åtgärda något som samtliga kommunmedlemmar har ett intresse av. Detta framgår av utfall i tidigare prövning, se rättsfall RÅ 1959 ref 38. Det är alltså sannolikt inte tillåtet för kommuner att införa ett avgiftssystem som innebär att enbart fastighetsägare ska finansiera klimatanpassningsåtgärder som samtliga kommuninvånare har ett intresse av, exempelvis klimatanpassningsåtgärder som medför skydd för kommunala bibliotek, idrottsanläggningar, skolor och badhus. Detsamma bör gälla för klimatanpassningsåtgärder som vidtas för fritidsområden, så som stränder.

**Rättsfall med relevans för kommunalt avgiftsuttag**

Frågan i målet **RÅ 1959 ref. 38** var om en kommun agerat lagenligt när kommunen beslutat att ålägga fastighetsägare en avgift för att bränna fastigheternas hushållssopor. HFD uttalade att destruktion av avfall utgör en kommunal angelägenhet eftersom alla bosatta inom kommunen har ett intresse av att hindra sanitära olägenheter. Därför ska kostnaden för denna förbränning inte enbart vila på en grupp av kommunens invånare, utan på samtliga invånare genom den kommunala skatten. Därav ansåg HFD att kommunens beslut om en avgift för fastighetsägare inte var lagligen grundat, varför HFD upphävde beslutet.

**Avgift kräver individualiseras motprestation**

De avgiftsmodeller som föreslås i projektrapporten från 2020 omfattar en avgift som är riktad till allmänheten för finansiering av åtgärder till skydd av allmänna intressen såsom rekreativvärden, infrastruktur och allmänna anläggningar. Idag finns hinder för att införa sådan avgift då kommuner inte får avgiftsbelägga nyttor som är till för kommunmedlemmarna i allmänhet. För att kommuner ska ha rätt att ta ut avgifter krävs nämligen att kommunen tillhandahåller en tjänst eller nytta som i någon mån är individualiserad. Därav följer att det inte bör vara möjligt för kommuner att införa en skyldighet för kommunmedlemmar att betala en avgift för klimatanpassningsåtgärder som avser skydda allmänna anläggningar och områden som exempelvis kommunala bibliotek, idrottsanläggningar, badhus och stränder. För en sådan avgift krävs sannolikt stöd i speciallagstiftning. Åtgärder som istället kommer enskilda till direkt nytta bör anses medföra en individualiserad nytta och därmed vara lagliga enligt gällande bestämmelser.

**Frivilliga eller tvingande avgifter?**

Något som också har betydelse för utformningen av finansieringsmodellen är bestämmelser om förbud mot att införa obligatoriska avgifter, så kallade tvångsmässiga eller betungande offentligrättsliga avgifter. Med tvångsmässiga och betungande avgifter menas avgifter som den enskilde rättsligt kan tvingas att betala, vare sig hen vill ta emot prestationen eller inte. Exempel på sådana är gatukostnadsersättningar, VA-anläggningsavgifter, sotningsavgifter och renhållningsavgifter. Kommunen kan själva inte besluta om införande av en tvingande avgift, det måste istället regleras genom speciallagstiftning. Som regel handlar det om ersättning för prestationer som kommunen å sin sida är skyldig att tillhandahålla. Det kan också röra sig om något som kommunen frivilligt erbjuder inom ramen för den kommunala kompetensen, men om avgiften ska vara tvingande måste reglering ske genom speciallagstiftning.

Från Figur 2 nedan sammanfattas att kommuner har rådighet att på eget initiativ införa en avgift för en nytta som är frivillig för kommunen att tillhandahålla och för vilken avgiften är frivillig för kommunmedlemmarna att betala. Detta under förutsättning att reglering inte redan sker genom speciallagstiftning. Reglering genom speciallagstiftning krävs istället alltid för en avgift som är tvingande för kommunmedlemmar att betala. Det samma gäller för en avgift som beläggs för en nytta som kommunen är skyldig att tillhandahålla som t.ex. vatten- och renhållningstjänster.

	Frivilligt åtagande för kommunen	Tvingande åtagande för kommunen
Frivillig avgift	<i>Kommunalt beslut</i>	<i>Speciallagstiftning</i>
Tvingande avgift	<i>Speciallagstiftning</i>	<i>Speciallagstiftning</i>

Figur 2. Rådighet över avgift utifrån om avgiften är frivillig eller tvingande för kommunmedlemmar att betala, samt utifrån om nyttan är frivillig eller tvingande för kommunen att tillhandahålla.

## 4 Vägen framåt

Finansieringsfrågan  
kräver lösning –  
men hur?

Finansieringsfrågan som ett hinder och problem för genomförande av klimatanpassningsåtgärder är något som kräver en lösning, det efterfrågas bland annat på kommunal nivå och lyfts i flera offentliga utredningar. Ett exempel är utredningen *Vem har ansvaret (SOU 2017:42)* som hade i uppdrag att komma med förslag till kommunerna på finansieringslösningar. Frågan bedöms i utredningen som högst relevant men för komplicerad att lösa inom uppdraget varför ytterligare utredning av frågan föreslogs. Även i utredningen om hållbara vattentjänster (SOU 2018:34) uppmärksammas finansieringen som en fråga som vidare bör utredas i sammanhang då klimatanpassning av VA-systemet diskuteras.

För att få till stånd nya finansieringslösningar, till exempel enligt förslag om avgiftssystem, krävs till syvende och sist ny eller ändrad lagstiftning. I detta kapitel redogörs för hur en sådan process kan initieras och komma till stånd. Vi inleder med att beskriva den svenska lagstiftningsprocessen.

### 4.1 Den svenska lagstiftningsprocessen

I Sverige är det riksdagen som fattar beslut om nya lagar och lagändringar. Lagförslagen läggs antingen fram genom motioner, som är lagförslag från en eller flera enskilda riksdagsledamöter, eller genom en proposition från regeringen, vilket är vanligast.

Statlig utredning  
går på djupet

Lagstiftningsprocessen inleds vanligtvis genom att regeringen tillsätter en statlig utredning av frågan. Det kan vara en kommitté, en person eller särskild utredare som får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för det regeringen vill genomföra. Beslut om att tillsätta en kommitté tas av regeringen. Initiativet kan komma från regeringen själv, departementen, riksdagen, en myndighet, en organisation, men även från en enskild medborgare. Formellt utses ledamöterna i kommittén av ansvarig minister. Förslagen kommer i regel från den enhet som har hand om den aktuella frågan på departementen.

Kommittén eller den särskilde utredaren är formellt ansvarig för arbetet och svarar för förslaget. I praktiken är det oftast kommittésekreteraren som gör det mesta av skrivarbetet. Dessutom sköter sekreteraren även kommitténs administration. För att bli utsedd till kommittésekreterare behöver man i regel ha utbildning och erfarenhet som passar in på det aktuella uppdraget. Om uppdraget till exempel innebär att betänkandet ska innehålla förslag till revidering av lagstiftning är det lämpligt att man är jurist.

### Betänkande lämnas till ansvarig minister

Efter genomförd utredning lämnar kommittén sitt betänkande till ansvarig minister. Ministern kan sedan välja att inte gå vidare med betänkandet. Frågan kan också utredas ytterligare en eller flera gånger, men då ofta med en annan utredare.

I samband med avlämnandet av betänkandet skickas det ut på remiss. Vilka myndigheter och intresseorganisationer som är remissinstanser beror på betänkandets innehåll. Även enskilda medborgare eller organisationer som inte står med på remisslistan kan skicka remissvar till den ansvariga enheten. Ansvarig enhet på respektive departement sammanställer sedan remissvaren och författar en proposition. Ibland händer det att utredningssekreteraren anställs på enheten för att göra detta. Regeringen lämnar sedan ett första utkast till Lagrådet som kontrollerar att förslaget inte strider mot annan lag. Ett eller flera av riksdagens utskott får också lämna synpunkter på förslaget genom ett utskottsbetänkande där utskottet lämnar ett förslag på hur utskottet anser att riksdagen ska besluta.

Ett lagförslag kan som nämnt även komma från en eller flera enskilda ledamöter i riksdagen. Motioner kan lämnas en gång om året, under den allmänna motionstiden, inom vilken riksdagsledamöter kan skriva motioner om nästan vad som helst. Allmänna motionstiden börjar när riksdagen öppnar på hösten och slutar 15 dagar efter det att regeringen lämnat budgetpropositionen till riksdagen.

Motionen behandlas sedan i ett av riksdagens utskott där utskottets ledamöter sätter sig in i frågan och kontrollerar hur förslaget stämmer överens med tidigare lagstiftning. De undersöker också om lagförslaget följer vad utskottet tidigare meddelat regeringen i frågan. Det förekommer också att utskottet bjuder in experter och representanter från olika organisationer för att få mer information och för att fråga vad de tycker. Sådana utfrågningar är ibland öppna för allmänheten. Övriga sammanträden i utskotten är inte offentliga.

Utskottet lämnar sedan, likt utskottet gör med propositioner, ett betänkande där utskottet lämnar förslag till vad riksdagen ska besluta i ärendet. Utskottets förslag grundar sig på vad majoriteten av ledamöterna i utskottet tycker. De som inte håller med får lämna in reservationer. I reservationerna redogör minoriteten för sin uppfattning i frågan.

### Debatt och omröstning i riksdagen

Slutligen debatteras lagförslaget i riksdagen och därefter röstar riksdagen om förslaget i motionen eller propositionen. Om en majoritet i riksdagen röstar för förslaget utfärdas den nya lagstiftningen i svensk författningssamling. Observera

att motioner i huvudregel avslås i riksdagen, varför ett lagförslag i form av en proposition är den bästa vägen för att få till stånd ny lagstiftning.

## 4.2 Möjliga tillvägagångssätt för att få till stånd en lagändring

Flera sätt att påverka

För att få till stånd en ny eller ändrad lagstiftning om klimatanpassningsåtgärder är det viktigt att ansvarig minister med tillhörande departement blir uppmärksam på frågan och behovet av en ny lagstiftning eftersom majoriteten av alla lagförslag som leder till en ny lag kommer från regeringen. Detta kan göras genom exempelvis insändare, debattartiklar eller att inflytelserika personer uppmärksammar frågan på sociala medier. Det är även möjligt att anlita en PR-byrå som är specialiserad på lobbyverksamhet. En annan möjlighet är att ta kontakt med en riksdagsledamot som kan vara intresserad av lagförslaget och som förhoppningsvis lägger fram en motion med förslaget under den allmänna motions tiden. Motioner bifalles emellertid mycket sällan i riksdagen, men motioner kan likväl vara ett bra sätt att få regeringen och ansvarig minister uppmärksam på frågan och på så sätt öka chansen för ett initiativ till ny lag från regeringen som har samma innehåll som den avslagna motionen.

## 5 Slutsatser och fokus för fortsatt utredning

### Olika förutsättningar för skydd av enskilda och allmänna intressen

I rapporten har redogjorts för ett antal olika principer och förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att en kommunal avgift ska kunna användas som finansieringsmodell för åtgärder mot översvämning och erosion. Det har visat sig finnas viktiga skillnader mellan förutsättningarna för avgiftsuttag för skydd av enskilda intressen jämfört med skydd som kommer allmänheten till del. De olika förutsättningarna beskrivs därför separat nedan.

#### Kommunal avgift för skydd av enskilda intressen:

- > En klimatanpassningsåtgärd som endast kommer några kommunmedlemmar till del kan vara oförenlig med den kommunala kompetensen om åtgärden inte kan anses vara av allmänt intresse. Detta behöver slutligen prövas i domstol (se kapitel 2.2). Allmänintresset har betydelse då kommunen endast får avgiftsbelägga sådant som ryms inom den kommunala kompetensen, en speciallagstiftning krävs i annat fall för att utvidga den kommunala kompetensen.
- > En annan princip som ska vara uppfylld är att nyttan som avgiften avser är individualiserad, det vill säga att nyttan kan härledas till de specifika individer som erlägger avgiften. I fallet med skydd av enskilda intressen är detta uppfyllt och därmed föreligger sannolikt inte något principiellt hinder för en kommunal avgift (se kapitel 3.2).
- > Kommunen har dock endast befogenhet att införa en frivillig avgift, det krävs ett riksdagsbeslut för införande av en bindande avgift (se kapitel 3.2).

#### Kommunal avgift för skydd av nyttor som kommer allmänheten till del:

- > En klimatanpassningsåtgärd som kommer allmänheten till del borde per definition vara av allmänt intresse. Frågan om allmänintresse föreligger bör därmed vara klarlagd och sannolikt inte utgöra ett hinder för en avgift i enlighet med den kommunala kompetensen (se kapitel 2.2).
- > Vad som däremot utgör ett hinder för avgiftsuttag är att kommunen endast får ta ut en avgift för tillhandahållande av en nytta som är individualiserad i någon mån. För att det ska vara möjligt krävs sannolikt bestämmelser i speciallagstiftning (se kapitel 3.2).

Baserat på ovanstående kan det först och främst konstateras att flera frågor behöver hanteras innan en avgift för klimatanpassningsåtgärder, som varit utgångspunkt i denna rapport, kan införas. Beroende på hur avgiftsmodellen är tänkt att utformas, vilka intressen som ska skyddas osv., så ser utmaningarna olika ut.

### Speciallagstiftning kommer sannolikt att krävas

De avgiftsmodeller som föreslås i föregående projektrapport<sup>8</sup> omfattar dels en avgift riktad till enskilda som får ett direkt skydd, dels en avgift riktad till allmänheten för skydd av allmänna intressen. Från punktsatserna ovan kan konstateras att en sådan modell sannolikt skulle kräva speciallagstiftning som reglerar;

- 1 möjligheten för kommunen att ta ut en avgift för de icke-individualiserade nyttor som skapas genom skydd av intressen som kommer allmänheten till del,
- 2 eventuellt en utökning av den kommunala kompetensen för tillhandahållande av klimatanpassningsåtgärder till skydd mot enskilda intressen, och
- 3 möjlighet att ta ut en tvingande avgift istället för en avgift som betalas på frivillig grund.

### Risken för särbehandling vid avgiftsuttag bör utredas

I en framtida utredning är det relevant att även titta närmare på likställighetsprincipen i en kontext då individer som drar nytta av åtgärder inte fullt ut kompenserar för erhållen nytta genom exempelvis en avgift som motsvarar skyddsbehovet. Viktiga frågeställningar är då vad som kan anses vara ett ej obehörigt gynnande av enskild, samt om en eventuell särbehandling vid avgiftsuttag eller klimatanpassningsåtgärder kan anses vila på sakliga skäl. I sammanhanget kan nämnas att det är möjligt att i speciallagstiftning reglera undantag från likställighetsprincipen och förbudet mot understöd av enskild.

### Kommunöverskridande åtgärder kräver ny lagstiftning

Ytterligare en slutsats berör *lokaliseringsprincipen*. Om kommuner önskar att samarbeta över kommungränserna när det gäller klimatanpassningsåtgärder, eller om en och samma huvudman ska ansvara för klimatanpassningsåtgärder i flera kommuner, finns det också behov att utreda om en ny lagstiftning bör föreskriva ett avsteg från lokaliseringsprincipen.

### Kommunalt ansvar för klimatanpassningsåtgärder?

Arbetet med rapporten har också visat på andra betydelsefulla frågeställningar att beakta vid kommunalt tillhandahållande av klimatanpassningsåtgärder. Från kapitel 2.3 förstås att likställighetsprincipen sannolikt innebär att en kommun som erbjuder en mindre andel kommunmedlemmar klimatanpassningsåtgärder mot en avgift senare kan behöva erbjuda samma klimatanpassningsåtgärder till andra kommunmedlemmar mot samma avgift. En konsekvens av att kommunen erbjuder en åtgärd till enskild skulle i så fall kunna vara att kommunen gör sig ansvarig att tillhandahålla klimatanpassningsåtgärder för kommuninvånarna i allmänhet, något som kommunen inte är skyldiga till idag.

## 5.1 Den fortsatta resan mot ett färdigt lagförslag

Som framgår ovan finns det fortfarande att antal frågor som behöver lösas innan det är möjligt att ta fram ett förslag på en avgiftsbaserad finansieringslösning för klimatanpassningsåtgärder på kommunal nivå. I den här rapporten har vi försökt att lyfta fram de mest betydelsefulla juridiska frågeställningarna, och

---

<sup>8</sup> SGI (2020). Finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder. [Länk till rapport](#)



komplexiteten som omgärdar dem i förhållandet till den befintliga lagstiftningen på området.

#### En ny Statlig Offentlig Utredning (SOU)

I nästa steg på resan mot ett nytt lagförslag behöver man gå till botten med de kvarstående juridiska frågeställningarna. Detta kan göras i en ny statlig utredning som då behöver fokusera på att finna lösningar som är förenliga med de principer som reglerar den kommunala kompetensen. En ny SOU kan initieras på flera olika sätt, för en utomstående gäller det att först och främst uppmärksamma ansvarig minister och departement vilket kan göras genom att vara drivande i den offentlig debatt eller genom direkt uppsökande verksamhet.

#### Behov av ny praxis

Det kan också konstateras att lösningen på en del av de kvarstående juridiska problemen slutligen kommer kräva en prövning i domstol. Ny praxis behövs för att undersöka om lagstiftningen, ny eller befintlig, kan uttolkas på ett sätt som gör det möjligt för kommunerna att medverka vid finansieringen av klimatanpassningsåtgärder.

# Bilaga A. PM Advokatfirman Lindahl

## PM

**Till:** COWI AB

**Från:** Annika Andersson och Philippa Nilsson, Advokatfirman Lindahl KB

**Datum:** den 13 januari 2021

**Ang:** Den kommunala kompetensen att vidta klimatanpassningsåtgärder och den svenska lagstiftningsprocessen.

---

### 1 BAKGRUND

- 1.1 Regional kustsamverkan Skåne/Halland är ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Skåne/Halland, Statens geotekniska institut ("SGI") och Sveriges geologiska undersökning ("SGU"). I samarbetet ingår även kustkommunerna i Skåne och Halland samt andra myndigheter och berörda aktörer. Syftet med samarbetet är att hitta lösningar för att hantera de utmaningar som följer av stigande havsnivå, erosion och översvämningar i Skånes och Hallands kustområden.
- 1.2 COWI AB ("COWI") har till Regional kustsamverkan Skåne/Halland på uppdrag av SGI arbetat fram och presenterat en omfattande utredning och rapport avseende tänkbara modeller för finansiering av klimatanpassningsåtgärder mot erosion och översvämning. Med klimatanpassningsåtgärder avses i rapporten åtgärder som exempelvis tillförsel av sand, plantering av vegetation, anläggning av diken, våtmark, skyddsvallar, strandskoning, vågbrytare, hövder och skyddsvallar. Av särskilt intresse är rapportens förslag till finansieringsmodeller som innefattar en ny kommunal avgift för klimatanpassningsåtgärder motsvarande den va-avgift som regleras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ("**vattentjänstlagen**").
- 1.3 Rapporten föreslår att en ny avgift införs genom att utvidga vattentjänstlagen till att även omfatta en avgift för klimatanpassningsåtgärder, alternativt genom att en ny lag stiftas för klimatanpassningsåtgärder som baseras på utformningen av den befintliga va-avgiften för vattentjänster enligt vattentjänstlagen. Båda förslagen innefattar en ny avgift som utgörs av två delar: en del som ska finansiera klimatanpassningsåtgärder riktade mot *allmänna intressen*, exempelvis kommunal infrastruktur och installationer samt områden med höga naturvärden och/eller höga rekreativvärden, och en del som ska finansiera klimatanpassningsåtgärder riktade mot *enskilda intressen*, dvs. mot de fastighetsägare som direkt hotas av erosions- och översvämningssproblematik. Den första delen ska enligt rapportens förslag finansieras av samtliga kommunmedlemmar, medan den andra delen enbart finansieras av de fastighetsägare som har behov av klimatanpassningsåtgärder.
- 1.4 I rapporten anges vidare att ovanstående förslag till finansieringsmodeller behöver belysas ytterligare, bland annat ur ett juridiskt perspektiv. Rapportens föreslagna finansieringsmodeller aktualiserar bland annat frågor som rör den

kommunala kompetensen, dvs. vilken befogenhet kommuner har, inbegripet den kommunala likställighetsprincipen, samt vissa frågor om den svenska lagstiftningsprocessen.

- 1.5 Mot denna bakgrund har COWI givit Advokatfirman Lindahl i uppdrag att närmare redogöra för den kommunala kompetensen, den kommunala likställighetsprincipen samt översiktligt redogöra för den svenska lagstiftningsprocessen.
- 1.6 Syftet med redogörelsen av den kommunala kompetensen respektive den kommunala likställighetsprincipen är att belysa och beskriva de olika bedömningar som kommer att behöva göras i en vidare, framtida utredning av föreslagna finansieringsmodeller, samt redogöra för den domstolspraxis som finns på området. Syftet med vårt uppdrag är således inte att slutligt svara på frågan om de i rapporten föreslagna finansieringsmodellerna ligger inom den kommunala kompetensen, eller om de är förenliga med likställighetsprincipen.
- 1.7 Inom ramen för vårt uppdrag redogör vi även översiktligt för den svenska lagstiftningsprocessen steg för steg från det stadium samhället nu befinner sig i, fram till att en ny lag hypotetiskt skulle kunna vara på plats.

## **2 INLEDNING**

- 2.1 Den kommunala kompetensen sätter ramarna för kommuners befogenheter, dvs. vad en kommun får, och inte får göra. Den kommunala kompetensen är därmed central för diskursen om finansieringsmodeller som innefattar en kommunal åtgärd/ett kommunalt agerande.
- 2.2 Regleringen av den kommunala kompetensen tar sin utgångspunkt i svensk grundlag. Av 1 kap. 1 § regeringsform ("RF") framgår att kommuner får offentlig makt från folket som utövas genom självstyre. Kommunernas rätt till självstyre uttrycks vidare i 14 kap. 2 § RF som stadgar att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, samt övriga angelägenheter, vilka regleras och bestäms i lag.
- 2.3 Den kommunala kompetensen framgår dels av 2 kap. kommunallagen (2017:725) ("KL"), som reglerar den så kallade allmänna kommunala kompetensen, och dels av speciallagstiftning som finns vid sidan av KL. Den allmänna kommunala kompetensen skapar en ram, inom vilken kommuner fritt får välja vilka åtgärder som ska vidtas. Speciallagstiftningen, å andra sidan, reglerar ofta vad kommuner är *skyldiga* att göra, men kan ibland också ge kommuner utökad kompetens än vad som annars vore möjligt med tillämpning av enbart den allmänna kommunala kompetensen. Vidtagande av åtgärder med tillämpning av speciallagstiftning måste dock vara förenliga med bland annat den likställighetsprincip som framgår av kommunallagen (se RÅ 1997 ref. 66).

## **3 DEN ALLMÄNNA KOMMUNALA KOMPETENSEN**

### **3.1 Inledning**

- 3.1.1 Den allmänna kommunala kompetensen regleras genom ett fåtal bestämmelser i 2 kap. KL. Som huvudregel har kommuner enligt 2 kap. 1 § KL kompetens att själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar, vilket kan sägas vara den grundläggande kommunala kompetensen.

- 3.1.2 Denna huvudregel inskränks genom 2 kap. 2 § KL som föreskriver att kommunen inte får ha hand om angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller någon annan ska ha hand om.
- 3.1.3 Det finns vidare vissa principer i 2 kap. KL som styr den allmänna kommunala kompetensen; lokaliseringsprincipen, som uttrycks i 2 kap. 1 § KL, proportionalitetsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.
- 3.1.4 Det finns således ingen uttömmande lista över vad en kommun får göra enligt 2 kap. KL, utan varje enskilt fall får prövas mot den allmänna kompetensen. Därför utgör domstolspraxis en viktig källa vid undersökning av gränserna för den allmänna kommunala kompetensen. Det är också genom domstolspraxis som den allmänna kommunala kompetensen utvecklas eftersom den kommunala kompetensen i viss mån ska följa samhällsutvecklingen.

### **3.2 Angelägenheter av allmänt intresse**

- 3.2.1 För att pröva om en angelägenhet ligger inom den allmänna kommunala kompetensen är det första steget enligt 2 kap. 1 § KL att bedöma om det är av allmänt intresse att kommunen har hand om den.
- 3.2.2 Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen vidtar en sådan åtgärd. Denna fråga får enligt förarbetena till KL bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten (prop. 2016/17:171 s. 299).
- 3.2.3 Något som tyder på att en angelägenhet är av allmänt intresse är om angelägenheten framstår som gemensam för alla medlemmar i kommunen. Förarbetena till KL uttalar dock att allmänintresset inte förutsätter att det finns ett kvantitativt betydande behov. En kommun får alltså ha hand om en angelägenhet även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo, förutsatt att det kan anses vara ett allmänt intresse att en kommun har hand om angelägenheten.
- 3.2.4 Mot bakgrund av ovanstående är det alltså inte helt givet var gränsen mellan allmänna intressen och enskilda intressen går. Som vägledning har Högsta förvaltningsdomstolen ("HFD") i ett antal avgöranden bedömt om en viss åtgärd är en kommunal angelägenhet av allmänt intresse.
- 3.2.5 HFD har bland annat i RÅ 1993 ref. 25 uttalat att det inte är tillräckligt att åtgärden *inte står i strid* med det allmänna intresset för att åtgärden ska anses vara ett allmänt intresse. I målet bedömde HFD att den kommunala kompetensen inte rymmer ett beslut om att tillhandahålla regionens invånare likkistor till självkostnadspris. HFD har vidare, i ett annat avgörande, uttalat att en kommuns beslut att lämna anbud vid regionens upphandling av ambulanstransporter inte är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som kommunen har rätt att engagera sig i, se RÅ 2003 ref. 98. HFD har dock, i RÅ 2002 ref. 12, bedömt att den kommunala kompetensen omfattar namnsättning av enskild väg. HFD har dessutom i RÅ 1971 ref. 31 bedömt att det är kompetensligt för en kommun att lämna ett ekonomiskt bidrag till en veterinärklinik.
- 3.2.6 Av relevans för frågan om en klimatanpassningsåtgärd, som vidtas i syfte att skydda hus och hem, är att anse som ett kommunalt allmänt intresse kan nämnas HFD:s avgörande i RÅ 1997 ref. 47. I målet behandlades frågan om en kommun

kunde teckna borgen för en kommunal bostadsstiftelse, varpå HFD uttalade att bostadsförsörjning är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som faller inom ramen för kommunernas kompetens enligt 2 kap. 1 § KL.

- 3.2.7 Kommunala åtgärder inom bostadsförsörjningens område är således, utifrån RÅ 1997 ref. 47, troligtvis en angelägenhet av allmänt intresse enligt 2 kap. 1 § KL. I det fall klimatanpassningsåtgärder kan anses utgöra åtgärder inom bostadsförsörjningens område kan därmed också ett allmänt intresse anses föreligga. Det finns emellertid, såvitt vi känner till, ännu inget avgörande från HFD som tillämpar 2 kap. 1 § KL i förhållande till kommunala klimatanpassningsåtgärder specifikt, varför den frågan slutligen kan komma att avgöras i domstol. Vad som är en kommunal angelägenhet av allmänt intresse kan, som nämnt ovan, även framgå av speciallagstiftning, se avsnitt 4.
- 3.2.8 Vad som utgör en kommunal angelägenhet av allmänt intresse diskuteras även i förarbetena till vattentjänstlagen där lagstiftaren anser att kommunernas roll i samhällsplaneringen och i miljö- och hälsoskyddsfrågor gör tillhandahållandet av vattentjänster (vattenförsörjning och avlopp) till ett sådant allmänt intresse för kommunmedlemmarna att kommunen enligt kommunallagen måste anses ha kompetens att ordna sådana tjänster (prop. 2005/06:78 s. 42). Lagstiftaren ansåg vidare att skyddet för miljön kan utgöra skäl för ett kommunalt ansvar att ordna allmän va-anläggning (prop. 2005/06:78 s. 45).
- 3.2.9 Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det inte osannolikt att även klimatanpassningsåtgärder kan anses vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse. Särskilt med tanke på att kommuner enligt 3 kap. 5 § punkt 4 plan- och bygglagen (2010:900) ("PBL") har en skyldighet att i översiktsplanen framföra kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Det som kan tala emot att klimatanpassningsåtgärder skulle kunna jämföras med vattentjänster enligt vattentjänstlagen är att klimatanpassningsåtgärder, för närvarande, inte utgör ett primärbehov för en genomsnittlig medborgare på samma sätt som behovet av att ha tillgång till dricksvatten (jfr. prop. 2005/06:78 s. 26 f.).
- 3.2.10 Som nämnt ovan är det inte heller självklart att det föreligger en kommunal angelägenhet av allmänt intresse när enbart en mindre andel av kommunens medlemmar har ett behov av den. När det gäller klimatanpassningsåtgärder mot översvämning och erosion är det alltså ett gränsfall om sådana åtgärder kan anses utgöra ett allmänt intresse eller inte med tanke på att samtliga fastigheter inom en kommun sannolikt inte hotas av översvämning eller erosion.
- 3.2.11 Av relevans för denna fråga har lagstiftaren, i förhållande till vattentjänster och allmänna va-anläggningar, uttalat att det enligt praxis behövs åtminstone en samlad bebyggelse om 20-30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning (prop. 2005/06:78 s. 42 och jfr. prop. 1955:121 s. 61). Mot denna bakgrund skulle det kunna argumenteras för att ett fastighetsbestånd om 20-30 fastigheter som har behov av klimatanpassningsåtgärder inom en kommun kan medföra att sådana åtgärder kan anses vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse även om åtgärderna enbart gynnar en mindre andel kommunmedlemmar. Detta under förutsättning att klimatanpassningsåtgärder i sig kan anses utgöra en kommunal angelägenhet av allmänt intresse.

- 3.2.12 Det har vidare i den sk. jordskredspropositionen uttalats att det ligger inom det kommunala allmänintresset att befolkningen skyddas mot skador genom jordskred, varför det anses ligga inom den kommunala kompetensen att vidta förebyggande åtgärder mot jordskred (prop. 1985/86:150, bilaga 3, avsnitt 2.2). I det fall jordskred kan jämföras med erosion och översvämning finns således stöd för att kommuner har möjlighet att även vidta förebyggande åtgärder i form av klimatanpassningsåtgärder. Detta under förutsättning att den förebyggande åtgärden inte faller inom ramen för samhällets räddningstjänst eller omfattas av försäkringsskyddet (prop. 1995/86:150, bilaga 3, avsnitt 2.2).
- 3.2.13 Det är vidare högst sannolikt att det ligger i det allmänna intresset att en kommun vidtar klimatanpassningsåtgärder mot översvämning och erosion när det gäller fastigheter och anläggningar som är gemensamma för alla medlemmar i kommunen, särskilt när det gäller kommunala gator, allmän platsmark, kommunala skolor eller andra kommunala verksamheter (jfr. prop. 2017/18:163 s. 23). Det kan vidare argumenteras för, som nämnt ovan, att klimatanpassningsåtgärder som vidtas i syfte att skydda och säkra bostadsfastigheter kan utgöra en kommunal angelägenhet av allmänt intresse med tanke på HFD:s uttalanden om att bostadsförsörjning är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som faller inom ramen för kommunernas kompetens enligt 2 kap. 1 § KL. Se även kommuners utökade kompetens på bostadsområdet med stöd av speciallagstiftning i avsnitt 4.
- 3.2.14 I bestämmelsen 2 kap. 1 § KL ligger vidare ett principiellt förbud mot att ge understöd till enskilda eftersom det i regel inte kan anses som ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Gränsdragningen mellan att ett allmänintresse föreligger att vidta en åtgärd som kommer en mindre del av kommunens medlemmar direkt till godo, och det principiella förbudet mot att ge stöd till enskild, behandlas närmare i avsnitt 3.5 i anslutning till likställighetsprincipen.
- 3.2.15 Oaktat ovanstående bör det särskilt noteras att det inte är tillräckligt att en åtgärd utgör ett allmänt intresse för att åtgärden ska vara kompetenslig. Det krävs därutöver att åtgärden är förenlig med övriga principer som framgår av 2 kap. KL, dvs. lokaliseringsprincipen, proportionalitetsprincipen samt likställighetsprincipen, vilka redogörs för nedan.

### **3.3 Lokaliseringsprincipen**

- 3.3.1 Bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL ger även uttryck för lokaliseringsprincipen. Den innebär enligt förarbetena till KL att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet och därmed laglig.
- 3.3.2 Lokaliseringsprincipen är dock inte absolut, utan måste bedömas från fall till fall. Detta hänger samman med att faktorer som befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen innebär att en åtgärd kan ha anknytning till medlemmarna även om åtgärden som sådan inte sker i kommunen (prop. 2016/17:171 s. 300).
- 3.3.3 Det finns enligt förarbetena till KL inget förbud mot att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen.

- 3.3.4 HFD har exempelvis i RÅ 1977 ref. 77 gjort bedömningen att en kommuns beslut att bygga en väg i en annan kommun inte står i strid med lokaliseringsprincipen eftersom den aktuella vägen var av stort intresse för kommunens invånare ur kommunikationssynpunkt. HFD har vidare i RÅ 1978 Ab-214/78 ansett att en kommun som lämnat bidrag till en teaterföreställning som skulle förevisas i en grannkommun agerade inom den kommunala kompetensen eftersom det fanns ett intresse inom den egna kommunen att ta del av föreställningen.
- 3.3.5 Det finns även reglerade undantag från lokaliseringsprincipen i speciallagstiftning. Exempelvis föreskriver 1 kap. 2 § i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att lokaliseringsprincipen inte gäller vid medfinansiering av projekt inom ramen för EU:s strukturfonder och program. Undantag från lokaliseringsprincipen finns också i 57 § vattentjänstlagen och i ellagen (1997:857).
- 3.3.6 Vad gäller frågan om finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder aktualiseras frågan om lokaliseringsprincipens gränser främst i det fall en kommun vill vidta en åtgärd, exempelvis finansiera ett projekt, i områden utanför kommunens egna gränser. Lokaliseringsprincipen behöver alltså iaktas i det fall det skulle bedömas som mer effektivt att flera kommuner samarbetar kring klimatanpassningsåtgärder genom att vidta gemensamma åtgärder mot översvämning och erosion.
- 3.3.7 Lokaliseringsprincipen aktualiseras vidare om samma juridiska person som idag är huvudman för va-anläggningar enligt vattentjänstlagen också ska agera huvudman för klimatanpassningsåtgärder, eftersom sådana juridiska personer ibland agerar huvudman åt flera kommuner genom kommunalförbund. I ett sådant fall behöver nuvarande undantag från lokaliseringsprincipen i 57 § vattentjänstlagen också omfatta verksamhet som innefattar klimatanpassningsåtgärder för att modellen ska vara förenlig med lokaliseringsprincipen (jfr. prop. 2005/06:78 s. 115).
- 3.3.8 Om kommuner ska samarbeta över kommungränserna, eller om en och samma juridiska person ska ansvara för klimatanpassningsåtgärder i flera kommuner, kan det alltså finnas behov att lagstifta om ett undantag från lokaliseringsprincipen när det gäller klimatanpassningsåtgärder mot översvämning och erosion.
- 3.3.9 Klimatanpassningsåtgärder i en annan kommun kan vara förenliga med lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL, utan något särskilt förskrivet undantag, under förutsättning att åtgärderna skulle vara till nytta för medlemmarna i den egna kommunen samt i övrigt vara förenliga med KL:s principer.

### **3.4 Proportionalitetsprincipen**

- 3.4.1 En annan förutsättning för att en åtgärd ska anses vara kompetensenlig, och som inte framgår uttryckligen av bestämmelserna i 2 kap. KL, är att åtgärden ska vara proportionerlig i förhållande till ändamålet. Detta framgår till viss del genom att en åtgärd ska vara ändamålsenlig för att kunna anses som en angelägenhet av allmänt intresse (prop. 2016/17:171 s. 299). Det finns alltså ett krav om proportionalitet vid bedömningen om en åtgärd är av allmänt intresse som ligger inom den kommunala kompetensen enligt 2 kap. KL.

- 3.4.2 Kravet om proportionalitet innebär att åtgärden måste stå i rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen, vilket bland annat framgår av RÅ 1993 ref. 35.
- 3.4.3 HFD:s avgörande RÅ 1993 ref. 35 behandlande frågan om det var kompetensenligt för en kommun att utge bidrag om 250 000 kronor till en golftävling som skulle äga rum inom kommunen. Kommunen angav att bidraget syftade till att sprida information om kommunen beträffande företagsamhet, arbetstillfällen, fritid och service. Bidraget främjande på så sätt bland annat en ökad inflyttning. HFD konstaterade att sådana åtgärder normalt ryms inom den kommunala kompetensen, dock inom vissa gränser. Det hade i detta fall dock, enligt HFD, "inte visats att stödet skulle ha haft en omfattning som stått i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget". Bidraget om 250 000 kronor till golftävlingen var därför proportionerligt och föll således inom den kommunala kompetensen.
- 3.4.4 Ett annat mål där proportionalitetsprincipen har kommit till uttryck och fått avgörande betydelse är RÅ 2006 ref. 81. Målet rörde frågan om ett kommunalt anslag om totalt 61 miljoner kronor till ett permanent internationellt vatteninstitut var att anse som en kommunal angelägenhet av allmänt intresse.
- 3.4.5 Bakgrunden till målet var Stockholms stads beslut att medverka i bildandet av ett permanent internationellt vatteninstitut, stiftelsen SIWI, vilket bland annat innefattade att Stockholms stad skulle bidra med totalt 61 miljoner kronor till stiftelsen. SIWI:s ändamål var att främja forskning och utveckling relaterat till vatten. Detta skulle ske genom samverkan med andra organisationer och enskilda över hela världen. Vidare skulle SIWI hålla ett årligt arrangemang i Stockholm, Stockholm Water Symposium, samt andra vetenskapliga möten. Merparten av dessa arrangemang var inriktade på vattenproblematik i utvecklingsländer relaterade till problematiska miljöförutsättningar samt problem med matförsörjning, hälsa och miljö. Stiftelsen skulle vidare ta initiativ till att genomföra forskningsprojekt och utredningar, samt sprida information och kunskap om vattenproblem och ge förslag på lösningar.
- 3.4.6 Kammarrätten, vars bedömning HFD sedan fastställer, konstaterar inledningsvis att stiftelsens ändamål om forskning och utveckling inom vattenfrågor inte i sig faller utanför den kommunala kompetensen. Kammarrätten noterar vidare att stiftelsens verksamhet skulle bidra till Stockholms stads miljöprofil. Evenemanget Stockholm Water Symposium skulle vidare främja turism, allmänt marknadsföra staden och allmänt främja näringslivet i Stockholm. Kammarrätten noterar dock att den verksamhet som ska bedrivas har en tydlig internationell inriktning. För att verksamheten ska anses kompetenslig menar kammarrätten därför att det "måste krävas att det föreligger en rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen".
- 3.4.7 Kammarrätten gör bedömningen att stiftelsens verksamhet förvisso kommer att medföra konkret nytta för Stockholms stad, dock anser kammarrätten att kommunen inte har säkerställt att bidraget nyttjas till de ändamål som är av intresse för kommunen. Kammarrätten menar att det därmed kan antas att de anslagna medlen till stor del kommer att användas för den internationellt inriktade forsknings- och utredningsverksamheten.



- 3.4.8 Mot denna bakgrund ansåg kammarrätten att anslaget om totalt 61 miljoner kronor till stiftelsen inte stod i rimlig proportion mellan de av kommunen beslutade utgifterna och den beskrivna nyttan som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen. Detta oaktat att kommunkoncernens årliga balansomsättning låg på 92 miljarder kronor. Stockholm stads beslut var därmed inte en kommunal angelägenhet, och föll således utanför den kommunala kompetensen.
- 3.4.9 Proportionalitetsprincipen kan vidare ha betydelse vid uttagande av avgifter från kommunmedlemmar. Exempelvis måste avgiftsskyldigheten enligt vattentjänstlagen i princip vara motiverad av den enskilda fastighetens behov av de vattentjänster som erbjuds (prop. 2005/06:78 s. 79). Vattentjänstlagen har därmed en inbyggd proportionalitetsprincip när det gäller kommunmedlemmarnas avgiftsskyldighet, vilken återfinns i 9 § vattentjänstlagen.
- 3.4.10 När det gäller föreslagna finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder som innefattar en avgift, likt den i vattentjänstlagen, är det därmed utifrån proportionalitetsprincipen antagligen inte möjligt att låta en kommunmedlem betala en avgift för något denne inte har någon nytta eller intresse av, exempelvis klimatanpassningsåtgärder för en grannes fastighet.
- 3.4.11 Om en kommunmedlem behöver, eller har nytta av, klimatanpassningsåtgärder som vidtas till förmån för allmän platsmark, exempelvis för ett kommunalt bibliotek eller ett kommunalt badhus, kan det emellertid vara förenligt med proportionalitetsprincipen att kommunmedlemmen betalar en avgift för detta (jfr. 26 § vattentjänstlagen). Se dock begränsningar i kommuners rätt att ta ut avgifter i avsnitt 3.6.
- 3.4.12 Sammanfattningsvis behöver en kommun som vidtar klimatanpassningsåtgärder, genom exempelvis finansiering, ta hänsyn till proportionalitetsprincipen och bedöma om vidtagna åtgärder står i rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen. I det fall det instiftas en avgiftsskyldighet för kommunens medlemmar i syfte att vidta klimatanpassningsåtgärder behöver den enskilda kommunmedlemmens avgift också stå i rimlig proportion till kommunmedlemmens enskilda intresse av den klimatanpassningsåtgärd som avgiften ska användas till. Kravet på proportionalitet är alltså av central betydelse vid bedömningen av den kommunala kompetensen att vidta klimatanpassningsåtgärder och utforma finansieringsmodeller för detta.
- 3.4.13 Proportionalitetsprincipens inverkan är mot bakgrund av ovanstående något som behöver utredas närmare i en eventuell framtida utredning av olika finansieringsmodeller av klimatanpassningsåtgärder.

### **3.5 Likställighetsprincipen**

- 3.5.1 Enligt likställighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § KL, ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat.
- 3.5.2 Likställighetsprincipen utgör en slags ekonomisk rättvis princip, vilken innebär att kommunmedlemmar ska få ta del av de gemensamma resurserna på ett rimligt rättvist sätt. Likställighetsprincipen utgör inte ett absolut förbud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen till godo, under förutsättning att

kommunen senare bereder andra medlemmar samma nyttigheter (se prop. 1990/91:171 s. 149).

- 3.5.3 Likställighetsprincipen har vidare betydelse vid kommunalt avgiftsuttag där principen kräver att lika avgift ska utgå för lika prestation och att medlemmar som befinner sig i motsvarande situation ska betala samma avgift. Det kan i vissa situationer dock finnas anledning att särbehandla medlemmar även när det gäller avgiftsuttag.
- 3.5.4 Ett rättsfall som belyser den kommunala kompetensen att fatta beslut som enbart gynnar en mindre grupp kommunmedlemmar i förhållande till avgiftsuttag är RÅ 1977 ref. 55. Målet rörde frågan om det varit kompetensenligt för en kommun att i syfte att uppnå förlikning i en tvist besluta att nuvarande och framtida ägare av ett femtiotal fastigheter skulle få betala en reducerad anslutningsavgift för vägar, vatten och avlopp. HFD konstaterade att beslutet innebar en gynnande särbehandling i avgiftshänseende av en grupp av fastighetsägare i förhållande till fastighetsägare i allmänhet i kommunen. HFD ansåg dock att beslutet hade ett behörigt ändamål med hänsyn till att avgiftssänkningen var nödvändig för att få till stånd en förlikning i en tvist. Kommunen hade således inte obehörigen gynnat vissa kommunmedlemmar på orättvis grund, varför beslutet var kompetensenligt.
- 3.5.5 HFD har vidare i RÅ 1992 ref. 40 berört likställighetsprincipen i förhållande till särbehandling mellan två friskolor. Frågan i målet gällde ett kommunalt bidrag som utgått till en friskola, men som däremot hade nekats en annan friskola inom kommunen. Den friskola som hade nekats bidrag hävdade därför att kommunens beslut att neka bidrag stred mot likställighetsprincipen. HFD bedömde att motiveringen bakom beslutet var att friskolan hade nekats statsbidrag med anledning av att det inte ansågs styrkt att skolans verksamhet baserades på de grundläggande värderingar om bland annat tolerans och jämställdhet, vilka skolor var skyldiga att följa enligt gällande mål och riktlinjer. HFD bedömde därför att kommunen hade uppställt villkor om att statsbidrag ska utgå till skolan för att kunna erhålla det kommunala bidraget. Enligt HFD var ett sådant villkor varken osakligt eller obehörigt. Det hade i målet inte heller framkommit att kommunen lämnat bidrag till friskolor som inte var berättigade till statsbidrag, varför HFD vid en helhetsbedömning inte fann att den friskola som nekats bidrag obehörigen hade missgynnats. Kommunens beslut att betala ut bidrag till en friskola, och samtidigt neka bidrag till en annan friskola, vilade alltså inte på orättvis grund och beslutet var således förenligt med likställighetsprincipen.
- 3.5.6 HFD har i förhållande till likställighetsprincipen alltså utvecklat en praxis som innebär att det inte är i strid med likställighetsprincipen under förutsättning att det är fråga om ett "ej obehörigt gynnande eller missgynnande". Denna praxis kan anses ge uttryck för att det enligt 2 kap. 3 § KL är tillåtet att särbehandla kommunmedlemmar om det finns sakliga skäl. Mot bakgrund av ovanstående förarbetsuttalanden och domstolspraxis kan det argumenteras för att kommunala klimatanpassningsåtgärder som enbart gynnar en mindre andel av kommuninvånarna kan anses som förenliga med likställighetsprincipen under förutsättning att kommunen fastställer villkor för att ta del av dessa åtgärder, och att villkoren tillämpas lika gentemot alla kommunmedlemmar, samt under förutsättning att klimatanpassningsåtgärderna kan anses utgöra ett "behörigt ändamål", eller med andra ord, "sakliga skäl". Denna praxis ger också vid handen

att det under vissa omständigheter kan finnas sakliga skäl att särbehandla kommunmedlemmar vid avgiftsuttag. Det har dock i praxis påvisats att det inte är helt självklart vad som utgör sakliga skäl för särbehandling av en mindre grupp kommunmedlemmar

- 3.5.7 Exempelvis hade den kommun som stod i centrum i RÅ 1996 ref. 9 beslutat om att ge viss rabatt på båttrafik till de som var fastboende på en ö inom kommunen. Motiveringen var att dessa fastboende genom avgiftssänkningen skulle få en bättre möjlighet att tillgodogöra sig den kommunala servicen på fastlandet. Syftet var att jämna ut den orättvisa som bestod i att fastboende på ön hade högre kostnader än övriga kommunmedlemmar att tillgodogöra sig kommunal service. HFD underkände dock detta resonemang och upphävde beslutet med hänsyn till likställighetsprincipen. Det är således inte självklart att alla goda skäl utgör sakliga skäl för särbehandling i den mening som krävs enligt 2 kap. 3 § KL.
- 3.5.8 Vad gäller frågan om vissa finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder är förenliga med likställighetsprincipen krävs det en närmare utredning kring vad som kan anses vara ett ej obehörigt gynnande eller missgynnande, samt om en eventuell särbehandling vid avgiftsuttag kan anses vila på sakliga skäl enligt 2 kap. 3 § KL. Det kan i sammanhanget nämnas att uttalanden i den sk. jordskredspropositionen ger vid handen att likställighetsprincipen inte bör utgöra hinder när en kommun vidtar förebyggande åtgärder mot jordskred (prop. 1995/86:150, bilaga 3, avsnitt 2.2). Om detsamma gäller för förebyggande åtgärder mot översvämning och erosion i form av klimatanpassningsåtgärder är dock inte självklart och kan bli föremål för prövning i domstol. Det kan vidare nämnas att det enligt RÅ 1991 ref. 19 är kommunen som har bevisbördan för att likställighetsprincipen inte är kränkt när kommunala beslut innebär en särbehandling av kommunmedlemmar.
- 3.5.9 I samband med en framtida utredning avseende likställighetsprincipen bör också det principiella förbudet mot att ge individuellt stöd behandlas. Som nämnts ovan är det i regel inte av allmänintresse att en kommun lämnar individuellt stöd åt enskild, varför riktat stöd till individuella kommunmedlemmar i huvudregel faller utanför den kommunala allmänna kompetensen, såvida det inte finns ett särskilt föreskrivet undantag i speciallagstiftning. Exempelvis omfattas inte kommunala bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) av förbudet mot understöd åt enskild. Med hänsyn till förbudet mot understöd åt enskild kan det därav finnas anledning att i en framtida utredning utreda om det finns behov att införa ett undantag från förbudet för att möjliggöra kommunal skattefinansiering av nödvändiga klimatanpassningsåtgärder. Det kan emellertid redan finnas ett befintligt undantag i speciallagstiftning mot detta förbud när det gäller kommunala klimatanpassningsåtgärder till förmån för enskilda hushåll, vilket redogörs för i avsnitt 4.
- 3.5.10 Vid utformning av finansieringsmodeller av klimatanpassningsåtgärder är det sammanfattningsvis alltså av intresse att undersöka om modellen kan utformas på så sätt att den kan anses utgöra ett gynnande av en mindre andel av kommunens medlemmar, vilket i så fall skulle kunna rymmas inom den allmänna kommunala kompetensen samt vara förenlig med likställighetsprincipen under förutsättning att det föreligger sakliga skäl. Om modellen däremot skulle anses utgöra understöd åt enskild är åtgärden i huvudregel inte kompetensföretag, såvida det inte finns stöd i speciallagstiftning (se vidare i avsnitt 4). Exempelvis skulle det kunna argumenteras för att en kommunal åtgärd i form av en vågbrytare som

skyddar ett flertal kommunmedlemmars fastigheter gynnar en mindre andel kommunmedlemmar, medan en kommunal åtgärd i form plantering av vegetation som enbart skyddar en fastighet antagligen utgör understöd åt enskild och därmed inte är tillåten. Huruvida det kan föreligga sakliga skäl att anlägga exempelvis en vågbrytare till förmån för en mindre andel kommunmedlemmar, och var den mer exakta gränsdragningen går innan en klimatanpassningsåtgärd anses utgöra understöd åt enskild, behöver dock utredas ytterligare. Troligtvis krävs klagande från domstol eller lagstiftning för att komma fram till en säker slutsats i dessa frågor.

- 3.5.11 Det kan i förhållande till förbudet mot understöd åt enskild också nämnas att det ofta finns utrymme för diskussioner om räckvidden av detta förbud. I förarbetena till den äldre kommunallagen diskuteras frågan om det faller inom den kommunala kompetensen att ge bidrag till fackliga organisationer för att anlita s.k. arbetstagarkonsulter. I den frågan anfördes sammanfattningsvis att kommunernas befogenheter att ge ekonomiskt stöd får bedömas med beaktande av arbetets inriktning, omfattning och allmänna betydelse för kommunens utvecklingsarbete samt att det i sådant sammanhang allmänt måste beaktas att kommunalförvaltningen är politiskt styrd på demokratisk grund (prop. 1990/91:117 s. 148).
- 3.5.12 I takt med att klimatanpassningsåtgärder kan bli en allt mer aktuell fråga finns det mot denna bakgrund alltså ett visst utrymme att argumentera för att klimatanpassningsåtgärder är av allmän betydelse för kommunens utvecklingsarbete, varför visst kommunalt understöd till enskild skulle kunna accepteras.
- 3.5.13 Det kan vidare konstateras att förbudet mot att ge understöd till enskild handlar om när en kommun gör vederlagsfria prestationer till enskild, dvs. när en kommun tillhandahåller en enskild en tjänst eller annat utan betalning eller annan motprestation. Det kan därav finnas stöd för att en åtgärd som är riktad till en enskild inte omfattas av förbudet mot understöd av enskild i det fall kommunen tar ut en avgift från den enskilde motsvarande kostnaden för att vidta åtgärden. Denna eventuella möjlighet behandlas vidare i avsnitt 3.6.
- 3.5.14 Avgifter aktualiserar vidare självkostnadsprincipen som ingår vid bedömningen om den kommunala allmänna kompetensen enligt 2 kap. KL. Kommuners rätt att ta ut avgifter samt självkostnadsprincipen redogörs för här nedan.

### **3.6 Kommuners rätt att ta ut avgifter och självkostnadsprincipen**

- 3.6.1 Enligt 2 kap. 5 § KL får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller med stöd av den kommunala allmänna kompetensen. För tjänster eller nyttigheter som kommuner däremot är skyldiga att tillhandahålla får avgift endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.
- 3.6.2 När det gäller den kommunala kompetensen att ta ut avgifter för klimatanpassningsåtgärder blir frågan därmed först och främst om kommuner har en *skyldighet enligt lag* att tillhandahålla sådana åtgärder till sina kommuninvånare. I ett sådant fall krävs stöd i lag för att ta ut sådana avgifter.
- 3.6.3 I denna fråga kan nämnas att kommuner har till uppgift att, i den översiktsplan som ska tas fram enligt 3 kap. 5 § PBL redovisa kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och

erosion som är klimatrelaterade. Kommunen ska vidare redovisa i översiktsplanen hur sådana risker kan minska eller upphöra. Kommuner har dock ingen skyldighet enligt lag att faktiskt vidta de klimatanpassningsåtgärder som är nödvändiga enligt översiktsplanen (jfr. SOU 2017:42 s. 141 f. och prop. 2017/18:163 s. 21). Kommuner kan således ta ut avgifter för klimatanpassningsåtgärder med stöd av 2 kap. 5 § KL, under förutsättning att förfarandet i övrigt är i enlighet med den allmänna kommunala kompetensen. Kommuners möjlighet att införa kommunala avgifter enligt 2 kap. 5 § KL styrs vidare av rättspraxis, förarbetena till KL samt svensk grundlag.

- 3.6.4 Det är exempelvis inte möjligt att införa en kommunal avgift som enbart *fastighetsägare* är skyldiga att betala i det fall avgiften ska användas för att åtgärda något som samtliga kommunmedlemmar har ett intresse av, vilket framgår och belyses av RÅ 1959 ref. 38. Frågan i målet var om en kommun agerat lagenligt när kommunen beslutat att ålägga fastighetsägare en avgift för att bränna fastigheternas hushållssopor. HFD uttalade att destruktion av avfall utgör en kommunal angelägenhet eftersom alla bosatta inom kommunen har ett intresse av att hindra sanitära olägenheter. Därför ska kostnaden för denna förbränning inte enbart vila på en grupp av kommunens invånare, utan på samtliga invånare genom den kommunala skatten. Därav ansåg HFD att kommunens beslut om en avgift för fastighetsägare inte var lagligen grundat, varför HFD upphävde beslutet.
- 3.6.5 Trots att kommuner inte har någon skyldighet enligt lag att vidta klimatanpassningsåtgärder är det sannolikt inte tillåtet för kommuner att införa ett avgiftssystem som innebär att enbart fastighetsägare ska finansiera klimatanpassningsåtgärder som samtliga kommuninvånare har ett intresse av, exempelvis klimatanpassningsåtgärder för kommunala bibliotek, idrottsanläggningar, skolor och badhus. Detsamma bör gälla för klimatanpassningsåtgärder som vidtas för fritidsområden, så som stränder.
- 3.6.6 För att kommuner ska ha rätt att ta ut avgifter enligt 2 kap. 5 § KL krävs vidare, enligt förarbetena till äldre KL, att kommunen tillhandahåller en tjänst eller nyttighet som motprestation. Det ligger vidare enligt förarbetena i sakens natur att denna prestation måste vara *individualiserad* i någon mån. Därför går det normalt sett inte att avgiftsbelägga tjänster som är till för kommunmedlemmarna i allmänhet (prop. 1993/94:188 s. 79). Därav bör det överhuvudtaget inte vara möjligt för kommuner att med stöd av 2 kap. 5 § KL införa en skyldighet för kommunmedlemmar att erlägga avgift för klimatanpassningsåtgärder där avgiften ska användas till förmån för allmänna anläggningar och områden som exempelvis kommunala bibliotek, idrottsanläggningar, badhus och stränder. För sådana avgifter krävs således sannolikt stöd i speciallagstiftning.
- 3.6.7 Frågan blir då om det enligt 2 kap. 5 § KL är möjligt för kommuner att införa en avgiftsskyldighet för de kommunmedlemmar som har direkt nytta av de tjänster som kommuner tillhandahåller i form av klimatanpassningsåtgärder. Det skulle kunna argumenteras att om enbart de kommunmedlemmar vars fastighet är i behov av klimatanpassningsåtgärder skulle omfattas av skyldigheten att erlägga avgift skulle kommunens motprestation kunna anses vara individualiserad i någon mån, och därav laglig enligt 2 kap. 5 § KL. I bestämmelsen 2 kap. 5 § KL ligger dock ett förbud mot att kommuner inför så kallade *tvångsmässiga* eller

*betungande* offentligrättsliga avgifter, vilka ankommer på riksdagen att besluta om enligt 8 kap. 2 punkt 2 § RF.

- 3.6.8 Med tvångsmässiga och betungande avgifter avses avgifter som den enskilde rättsligt kan tvingas att betala, vare sig hen vill ta emot prestationen eller inte, t.ex. gatukostnadsersättningar, va-anläggningsavgifter, sotningsavgifter och renhållningsavgifter. Som regel rör det sig enligt förarbetena om ersättningar för prestationer som kommunen å sin sida också är skyldig att tillhandahålla (prop. 1993/94:188 s. 80). Avgifter för prestationer som kommuner frivilligt väljer att erbjuda inom ramen för sin allmänna kommunala kompetens utgör dock en sådan avgift som riksdagen ska besluta om i det fall den enskilde rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften (jfr. prop. 1973:90 s. 218).
- 3.6.9 Därav bör kommuner inte ha kompetens att införa en avgift för klimatanpassningsåtgärder som kommunmedlemmar är *skyldiga* att betala, även om dessa kommunmedlemmar skulle ha ett direkt intresse av att få ta emot kommunens prestation. Om kommunmedlemmarna däremot har en reell möjlighet att *välja* att få erhålla den kommunala åtgärden och således *frivilligt* kunna åta sig att erlägga avgiften faller det inom den kommunala kompetensen att besluta om en sådan avgift. Frågan måste dock avgöras efter en helhetsbedömning. Om kommunmedlemmen i egentlig mening inte har något reellt val att acceptera att den kommunala åtgärden utförs behöver riksdagen allttjämt besluta om rätten att ta ut avgiften (jfr. prop. 1973:90 s. 142 och s. 218).
- 3.6.10 I det fall det skulle finnas en kommunal skyldighet enligt lag att vidta klimatanpassningsåtgärder kan kommuner inte ta ut någon avgift för dessa tjänster överhuvudtaget enligt 2 kap. 5 § KL, såvida det inte finns stöd i speciallagstiftning. Exempel på där kommuner har rätt att ta ut avgifter på grund av en skyldighet enligt lag är tjänster som tillhandahålls i enlighet med vattentjänstlagen. Vattentjänstlagen föreskriver en särskild rätt för kommuner att ta ut avgifter för de tjänster som ska tillhandahållas enligt vattentjänstlagen, se 13 § och 24 § vattentjänstlagen. Kommuner kan dock inte använda denna rätt för att också ta ut avgifter för andra tjänster som inte omfattas av vattentjänstlagen eftersom rätten att ta ut avgifter enligt speciallagstiftning ska tolkas restriktivt. En kommun kan exempelvis med stöd av vattentjänstlagen inte ta ut en avgift för att vidta en av de klimatanpassningsåtgärder som COWI:s rapport behandlar, såsom anläggning av diken och våtmark (jfr. SOU 2018:34 s. 346). Däremot kan kommuner använda vattentaxan för att hantera ökade regnmängder under förutsättning att det är en nödvändig kostnad för att ordna och driva va-anläggningen. Det råder dock en osäkerhet om va-taxan kan användas för att finansiera anpassningsåtgärder som medför att den allmänna va-anläggningen får en överkapacitet. (SOU 2018:34 s. 260 f.).
- 3.6.11 Under förutsättning att det inte finns en kommunal skyldighet att vidta klimatanpassningsåtgärder kan det sammanfattningsvis ligga inom den kommunala kompetensen att besluta om en avgift för klimatanpassningsåtgärder om det finns en reell möjlighet för den enskilde kommunmedlemmen att välja om den vill nyttja den kommunala klimatanpassningsåtgärden eller inte. En sådan avgift ska i ett sådant fall beslutas av kommunfullmäktige. Övriga avgifter för klimatanpassningsåtgärder, som är tvångsmässiga eller avser avgifter för åtgärder som ska vidtas för kommunala allmänna byggnader eller områden, måste dock beslutas av riksdagen och således följa av särskild lag.

- 3.6.12 När kommuner tar ut en avgift ska också självkostnadsprincipen i huvudregel iakttas, vilken regleras i 2 kap. 6 § KL. Av bestämmelsen följer att kommuner inte får ta ut en högre avgift än vad som motsvarar kostnaden för den tjänst eller nyttighet som kommunen tillhandahåller. I det fall en kommun inför en frivillig avgift i utbyte mot att utföra en klimatanpassningsåtgärd enligt ovan får kommunen alltså inte ta ut en högre avgift än vad som motsvarar kommunens kostnad för att tillhandahålla tjänsten. Detsamma gäller om en ny lagstiftning införs som innebär en avgiftsskyldighet för klimatanpassningsåtgärder.
- 3.6.13 I vissa fall, som föreskrivs i speciallagstiftning, är kommuner skyldiga att bedriva viss verksamhet på affärsmässiga grunder, exempelvis när det gäller sjuktransporter och kollektivtrafik. I en framtida utredning om en ny lag om kommunala klimatanpassningsåtgärder kan det således finnas anledning att utreda om, i det fall den nya lagen ska föreskriva en avgiftsskyldighet för klimatanpassningsåtgärder, också bör reglera om avsteg från självkostnadsprincipen.

### **3.7 ANGELÄGENHET SOM ANNAN SKA HA HAND OM**

- 3.8 Enligt 2 kap. 2 § KL begränsas kommuners kompetens genom att kommuner inte får ha hand om angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, eller någon annan ska ha hand om. Vad som avses med begreppet "någon annan" framgår inte av förarbetena till KL, men den vanligaste tolkningen är att uttrycket är relaterat till övrig offentlig sektor (prop. 2008/09:21 s. 17).
- 3.9 Bestämmelsen i 2 kap. 2 § KL utgör därmed en slags ansvarsfördelningsregel inom offentlig sektor. En kommun bör därför enligt 2 kap. 2 § KL inte anses sakna möjlighet att vidta klimatanpassningsåtgärder som gynnar privata fastighetsägare enbart på den grunden att privata fastighetsägare anses ha ett stort ansvar att själva vidta klimatanpassningsåtgärder för skydd av sin egen fastighet (se bland annat prop. 2017/18:163 s. 21 ff.).
- 3.10 Vid tillämpning av 2 kap. 2 § KL är det således enbart relevant att utreda andra offentliga aktörers ansvar att vidta klimatanpassningsåtgärder vid bedömningen om kommuner är förhindrade att vidta klimatanpassningsåtgärder med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 2 § KL.
- 3.11 Av intresse för kommuners möjligheter att vidta klimatanpassningsåtgärder med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 2 § KL kan nämnas att det är regionerna som ska verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter enligt 7 kap. 1 § punkt 7 PBL. Sådana insatser kan exempelvis bestå i att skapa förutsättningar för en ökad användning av kollektivtrafik och cykel samt av energi från sol, vind och vatten. Det nämns dock ingen exklusiv skyldighet för regioner att vidta åtgärder för att minska klimatpåverkan och dess effekter (jfr. prop. 2019/20:52 s. 182).
- 3.12 Vidare ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ("**MSB**") och länsstyrelserna upprätta dokument och kartor som belyser var det finns risk för översvämningar och konsekvenserna om befarade översvämningar faktiskt inträffar enligt förordningen (2009:956) om översvämningrisker. I ansvaret ligger också att utarbeta en plan för hantering av översvämningrisker (riskhanteringsplan), vilken ska behandla samtliga aspekter av hanteringen av översvämningrisker. Särskild vikt ska läggas vid förebyggande arbete samt skydd och beredskap, inbegripet översvämningsskador och system för tidig

varning. Inte heller denna förordning föreskriver dock någon exklusiv skyldighet för MSB och länsstyrelsen att vidta klimatanpassningsåtgärder.

- 3.13 Kommuner har också ett ansvar på området genom att i översiktsplanen vara skyldiga att redovisa kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade. Kommunen ska vidare redovisa i översiktsplanen hur sådana risker kan minska eller upphöra, men som nämnt ovan har kommuner ingen skyldighet att faktiskt vidta de åtgärder som föreslås
- 3.14 Mot bakgrund av ovanstående förefaller ansvaret för klimatanpassning och klimatanpassningsåtgärder med anledning av översvämning och erosion åligga en rad olika myndigheter inom offentlig sektor (jfr. SOU 2017:42 s. 119). Ingen offentlig aktör verkar dock ha en skarp skyldighet att faktiskt vidta de åtgärder som identifieras som nödvändiga i riskhanteringsplanen respektive översiktsplanen. Bestämmelsen i 2 kap. 2 § KL bör tillsynes alltså inte utgöra någon begränsning för kommuner att vidta klimatanpassningsåtgärder i de fall dessa åtgärder i övrigt är förenliga med den kommunala kompetensen.

#### **4 KOMMUNAL ANGELÄGENHET MED STÖD AV SPECIALLAGSTIFTNING**

- 4.1 Som nämnt ovan kan kommuner även ha kompetens att vidta åtgärder med stöd av speciallagstiftning. Speciallagstiftning kan på detta sätt vara kompetensutvidgande och ge kommuner möjligheter att vidta åtgärder som är angelägna, men som dock inte ryms inom den allmänna kommunala kompetensen i 2 kap. KL (prop. 2008/0921 s. 78).
- 4.2 Bland annat har kommuner en utvidgad kompetens när det gäller stöd för boende till enskilda. Enligt 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ("**befogenhetslagen**") får kommuner lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § KL utgör därmed ett undantag till det generella förbudet att ge kommunalt understöd till enskilda (jfr. SOU 2007:72 s. 126).
- 4.3 Enligt förarbetena till denna bestämmelse har kommuner rätt att ge *alla* former av stöd som syftar till att sänka enskildas boendekostnader, vilket bör kunna inbegripa klimatanpassningsåtgärder som är nödvändiga för att en enskild ska kunna behålla sin bostad av kostnadsskäl (prop. 1992/93:242 s. 29). Stödet måste emellertid lämnas enligt objektiva grunder, vilket följer av likställighetsprincipen (prop. 1992/93:242 s. 27).
- 4.4 Mot bakgrund av ovanstående kan det argumenteras för att det är möjligt för kommuner, att med tillämpning av 2 kap. 6 § befogenhetslagen, lämna stöd till enskilda fastighetsägare i form av klimatanpassningsåtgärder, samt finansiera dessa, under förutsättning att kommunen har utformat villkor för att erhålla stödet som gäller lika för samtliga kommunmedlemmar.
- 4.5 Denna möjlighet är begränsad till att endast gälla stöd till *enskilda hushåll*. Med enskilda hushåll avses barnfamiljer, makar utan barn och ensamstående utan barn (prop. 1992/93:242 s. 27 och prop. 1992/93:174 s. 3). Kommuner kan därmed inte tillämpa 2 kap. 6 § befogenhetslagen för att vidta klimatanpassningsåtgärder åt någon som yrkesmässigt upplåter bostäder, exempelvis till hyresgästhusägare eller bostadsrättsföreningar. Detta gäller enligt förarbetena oavsett om stödet i ett enskilt fall skulle oavkortat komma de boende



till godo. En strikt avgränsning i detta avseende är enligt lagstiftaren nödvändig, eftersom det i annat fall öppnar möjligheter att med kommunala medel gynna vissa ägare av i första hand flerbostadshus framför andra, vilket skulle stå i strid med likställighetsprincipen i kommunallagen. Stöd till sådana fastighetsägare bör därför inte få lämnas i vidare mån än som följer av KL:s bestämmelser om användningen av kommunala medel (prop.1992/93:242 s. 29 f.).

## **5 DEN SVENSKA LAGSTIFTNINGSPROCESSEN**

- 5.1 Det är riksdagen som fattar beslut om nya lagar och lagändringar i Sverige. Lagförslagen läggs antingen fram genom motioner, som är lagförslag från en eller flera enskilda riksdagsledamöter, eller genom en proposition från regeringen, vilket är vanligast.
- 5.2 Lagstiftningsprocessen inleds vanligtvis genom att regeringen tillsätter en statlig utredning av frågan. Det kan vara en kommitté, en person eller särskild utredare som får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för det regeringen vill genomföra.
- 5.3 Beslut om att tillsätta en kommitté tas av regeringen. Initiativet kan komma från regeringen själv, departementen, riksdagen, en myndighet, en organisation, men även från en enskild medborgare. Formellt utses ledamöterna i kommittén av ansvarig minister. Förslagen kommer i regel från den enhet som har hand om den aktuella frågan på departementen.
- 5.4 Kommittén eller den särskilde utredaren är formellt ansvarig för arbetet och svarar för förslaget. I praktiken är det oftast kommittésekreteraren som gör det mesta av skrivarbetet. Dessutom sköter sekreteraren även kommitténs administration. För att bli utsedd till kommittésekreterare behöver man i regel ha utbildning och erfarenhet som passar in på det aktuella uppdraget. Om uppdraget till exempel innebär att betänkandet ska innehålla förslag till revidering av lagstiftning är det lämpligt att man är jurist.
- 5.5 Efter genomförd utredning lämnar kommittén sitt betänkande till ansvarig minister. Ministern kan sedan välja att inte gå vidare med betänkandet. Frågan kan också utredas ytterligare en eller flera gånger, men då ofta med en annan utredare.
- 5.6 I samband med avlämnandet av betänkandet skickas det ut på remiss. Vilka myndigheter och intresseorganisationer som är remissinstanser beror på betänkandets innehåll. Även enskilda medborgare eller organisationer som inte står med på remisslistan kan skicka remissvar till den ansvariga enheten. Ansvarig enhet på respektive departement sammanställer sedan remissvaren och författar en proposition. Ibland händer det att utredningssekreteraren anställs på enheten för att göra detta. Regeringen lämnar sedan ett första utkast till Lagrådet som kontrollerar att förslaget inte strider mot annan lag. Ett eller flera av riksdagens utskott får också lämna synpunkter på förslaget genom ett utskottsbetänkande där utskottet lämnar ett förslag på hur utskottet anser att riksdagen ska besluta.
- 5.7 Ett lagförslag kan som nämnt även komma från en eller flera enskilda ledamöter i riksdagen. Motioner kan lämnas en gång om året, under den allmänna motionstiden, inom vilken riksdagsledamöter kan skriva motioner om nästan vad

som helst. Allmänna motionstiden börjar när riksdagen öppnar på hösten och slutar 15 dagar efter det att regeringen lämnat budgetpropositionen till riksdagen.

- 5.8 Motionen behandlas sedan i ett av riksdagens utskott där utskottets ledamöter sätter sig in i frågan och kontrollerar hur förslaget stämmer överens med tidigare lagstiftning. De undersöker också om lagförslaget följer vad utskottet tidigare meddelat regeringen i frågan. Det förekommer också att utskottet bjuder in experter och representanter från olika organisationer för att få mer information och för att fråga vad de tycker. Sådana utfrågningar är ibland öppna för allmänheten. Övriga sammanträden i utskotten är inte offentliga.
- 5.9 Utskottet lämnar sedan, liksom utskottet gör med propositioner, ett betänkande där utskottet lämnar förslag till vad riksdagen ska besluta i ärendet. Utskottets förslag grundar sig på vad majoriteten av ledamöterna i utskottet tycker. De som inte håller med får lämna in reservationer. I reservationerna redogör minoriteten för sin uppfattning i frågan.
- 5.10 Slutligen debatteras lagförslaget i riksdagen och därefter röstar riksdagen om förslaget i motionen eller propositionen. Om en majoritet i riksdagen röstar för förslaget utfärdas den nya lagstiftningen i svensk författningssamling. Observera att motioner i huvudregel avslås i riksdagen, varför ett lagförslag i form av en proposition är den bästa vägen för att få till stånd ny lagstiftning.

## **6 ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER**

- 6.1 COWI:s förslag till finansieringsmodeller som innefattar en kommunal avgift, och som COWI framfört i sin rapport, förefaller vara en avgift som kommunmedlemmar ska vara skyldiga att erlägga kommunen. Därav är vår bedömning att det inte är möjligt att genomföra COWI:s förslag om en ny kommunal avgift för klimatanpassningsåtgärder utan ny lagstiftning.
- 6.2 Vår bedömning är att befintliga regelverk om kommunal kompetens, inbegripet den kommunala likställighetsprincipen, inte nödvändigtvis behöver utgöra hinder för en sådan ny lagstiftning. Ett eventuellt lagförslag behöver emellertid utredas närmare i detalj i förhållande till vissa kommunala principer i en framtida utredning.
- 6.3 I relation till likställighetsprincipen behöver exempelvis frågan om vad som kan anses vara ett ej obehörigt gynnande eller missgynnande av enskild, samt om en eventuell särbehandling vid avgiftsuttag eller klimatanpassningsåtgärder kan anses vila på sakliga skäl enligt 2 kap. 3 § KL, utredas. Med hänsyn till det principiella förbudet mot att ge understöd åt enskild kan det även finnas anledning att utreda om det finns behov att lagstifta om ett undantag från detta förbud för att möjliggöra vissa finansieringsmodeller för kommunala klimatanpassningsåtgärder.
- 6.4 Om kommuner önskar att samarbeta över kommungränserna när det gäller klimatanpassningsåtgärder, eller om en och samma juridiska person ska ansvara för klimatanpassningsåtgärder i flera kommuner, finns det också behov att utreda om en ny lagstiftning bör föreskriva ett avsteg från lokaliseringsprincipen.
- 6.5 I det fall en ny lag ska föreslås som innebär en avgiftsskyldighet i likhet med vattentjänstlagen kan vidare finnas anledning att utreda om det finns behov av ett avsteg från självkostnadsprincipen.

- 6.6 Vad gäller frågan om en ny kommunal avgift bör införas som ett komplement till den befintliga vattentjänstlagen, eller genom en helt ny lag som baseras på utformningen av vattentjänstlagen, är vår bedömning att det senare alternativet har vissa fördelar. Bland annat är det *fastighetsägare* som har en skyldighet att erlägga va-avgift enligt vattentjänstlagen. Eftersom COWI:s förslag innefattar en avgiftsskyldighet för *alla* kommunmedlemmar kan det av systematiska skäl därav finnas en fördel att utforma en helt ny lagstiftning utifrån dessa förutsättningar.
- 6.7 Det är vidare en så kallad huvudman som är ansvarig för kommunens va-anläggningar enligt vattentjänstlagen. En sådan huvudman kan vara ett kommunalt bolag, och ibland vara ett samarbete mellan ett flertal kommuner genom ett kommunalförbund som ansvarar för kommunernas va-anläggningar enligt vattentjänstlagen. Om en ny kommunal avgift införs som ett komplement till den befintliga vattentjänstlagen ligger det av systematiska skäl nära tillhands att det blir samma huvudman som även ska ansvara för klimatanpassningsåtgärder. Genom att införa en helt ny lagstiftning finns det däremot mer frihet att utforma passande samarbetsformer mellan kommuner som inte är bundna till nuvarande samarbetsformer i form av befintliga kommunalförbund. Kommuner kan på så sätt välja sina samarbetskommuner som har liknande behov och förutsättningar i förhållande till klimatanpassningsåtgärder, vilket kan skilja sig från kommunernas behov och förutsättningar i förhållande till va-anläggningar.
- 6.8 För att få till stånd en ny lagstiftning om klimatanpassningsåtgärder i enlighet med COWI:s föreslagna finansieringsmodeller är det viktigt att ansvarig minister med tillhörande departement blir uppmärksam om frågan och behovet av en ny lagstiftning eftersom majoriteten av alla lagförslag som leder till en ny lag kommer från regeringen. Detta kan göras genom exempelvis insändare, debattartiklar eller att inflytelserika personer uppmärksammar frågan på sociala medier. Det är även möjligt att anlita en PR-byrå som är specialiserad på lobbyverksamhet. En annan möjlighet är att ta kontakt med en riksdagsledamot som kan vara intresserad av lagförslaget och som förhoppningsvis lägger fram en motion med förslaget under den allmänna motionstiden. Motioner bifalles emellertid mycket sällan i riksdagen, men motioner kan likväl vara ett bra sätt att få regeringen och ansvarig minister uppmärksam på frågan och på så sätt öka chansen för ett initiativ till ny lag från regeringen som har samma innehåll som den avslagna motionen.
-