KLIMATANPASSNINGSÅTGÄRDER OCH GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER – VILKET ANSVAR KAN LÄGGAS PÅ FASTIGHETSÄGARNA?*

av Ulf Vannebäck

Universitetslektor i rättsvetenskap vid Juridiska institutionen, Umeå universitet

Förändringar i klimatet utmanar samhället såväl fysiskt som rättsligt. Den reglering inom den speciella fastighetsrätten som blir tillämplig vid klimatanpassning av fastigheter är till stora delar tillkommen innan klimatfrågor var i fokus och frågor om ansvarsfördelning vid klimatanpassningsåtgärder kan inte fullt ut hanteras inom ramen för de befintliga reglerna. Ansvarsfördelningen har lyfts i ett antal offentliga utredningar där en aspekt varit vilket ansvar som kan läggas på enskilda fastighetsägare. Vid fördelning av ansvar mellan det allmänna och enskilda fastighetsägare kommer grundläggande offentligrättsliga principer att aktualiseras. I artikeln är syftet att analysera hur den enskilda fastighetsägarens ansvar för klimatanpassningsåtgärder förhåller sig till den kommunala likställighetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Likställighetsprincipen bedöms inte utgöra ett stort hinder mot att fördela ett större ansvar på enskilda fastighetsägare medan proportionalitetsprincipen, även med nya bestämmelser om ansvarsfördelning, ses som väsentligt mer utmanande.

1. Inledning

Pågående och framtida klimatförändringar medför växande utmaningar i fråga om anpassningar till exempelvis ökade nederbördsmängder, skredrisker och höjda vattennivåer i såväl hav som mindre vattendrag.[1] Markfrågor, markanvändning och planering spelar en central roll när anpassningar behöver göras och det blir främst stat, kommun och enskilda fastighetsägare som, inom sitt ansvarsområde, har att hantera de frågor och problem som uppstår eller potentiellt kan uppstå. För klimatanpassningsåtgärder som rör enskilda fastighetsägare och befintlig bebyggelse löser inte den nuvarande regleringen

* Artikeln har *peer review*-granskats.

[1] Internationella och nationella experter arbetar med olika scenarier för det framtida klimatet. Utgångspunkten för artikeln är att en förändring med ökade nederbördsmängder och höjda havsnivåer kommer att ske. Vilket scenario eller vilken nivå på förändring som är mest sannolik är inte relevant för de rättsliga frågor som är i fokus i det följande. För olika scenarier, se exempelvis IPCC, 2023: *Summary for Policymakers*. I: *Climate Change 2023: Synthesis Report*.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/fdd883b8.46f7b483

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

i den speciella fastighetsrätten ansvarsfördelningsfrågor fullt ut, vilket också pekats på i offentliga utredningar.[2] I direktiven till 2025 års klimatanpassningsutredning tydliggjordes att det finns behov av nya finansieringslösningar både för att kunna fördela kostnaderna bland dem som drar nytta av klimatanpassningsåtgärder och för att kunna samverka mer kostnadseffektivt vid anpassningsåtgärder.[3] I utredningen tolkades direktivet som att de finansieringslösningar som avses är lösningar som inte bygger på statlig finansiering och som kan tillämpas tvingande oavsett enskilda fastighetsägares vilja. I utredningen lyfts fastighetsägarens roll fram och det föreslås ny reglering där ett betydligt större ekonomiskt ansvar för klimatanpassningsåtgärder ska kunna läggas på enskilda fastighetsägare.[4]

Med förslaget om en förändrad ansvarsfördelning kommer frågor som är principiellt intressanta i fokus, oavsett vilket avtryck förslaget får i kommande lagstiftning. Ansvarsfördelningen är en central fråga när samhällets motståndskraft mot klimatrelaterade händelser behöver stärkas. Vi vet att klimatrelaterade händelser kommer att inträffa, vi vet också att de sannolikt kommer att inträffa oftare men vi vet inte med precision var och när. När ansvar och kostnader för klimatanpassningsåtgärder ska fördelas blir det därför svårt att göra den konkreta kopplingen mellan åtgärd, nytta och kostnadsfördelning som finns när exempelvis en fastighet ansluts till det allmänna va-nätet eller en väg byggs ut eller förbättras till nytta för en enskild fastighet. Den mer svårgreppade och abstrakta kopplingen mellan klimatanpassningsåtgärder, nytta och ansvarsfördelning väcker frågor om hur fördelningen förhåller sig till de offentligrättsliga principer som alltid ska beaktas i förhållandet mellan enskilda och det allmänna.

I utredningar och utredningsdirektiv har det påtalats att det föreligger ett behov av att kunna fördela ansvaret för klimatanpassningsåtgärder på ett sätt som nuvarande reglering inte medger vid åtgärder som rör enskilda fastighetsägare och befintlig bebyggelse.[5] Det identifierade behovet av ändrade bestämmelser är också artikelns utgångspunkt. Artikelns närmare syfte är att utreda och analysera hur ett ändrat ansvar för enskilda fastighetsägare vid klimatanpassningsåtgärder i befintlig bebyggelse förhåller sig till grundläggande principer om likställighet mellan kommunmedlemmar och proportionalitet vid myndighetsutövning.

---

2 Se exempelvis SOU 2017:42 och SOU 2025:51.
3 Se kommittédirektiv 2024:31 i SOU 2025:51, s. 388–389.
4 SOU 2025:51, s. 257–258 och 263–278.
5 SOU 2017:42 och SOU 2025:51.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

2. Klimatanpassningsåtgärder – en kort rättslig bakgrund

Frågor om ansvar för olika typer av anpassningsåtgärder som kan aktualiseras av klimatförändringar har, som nämnts, lyfts i offentliga utredningar. Med utgångspunkt i nu gällande system är de parter som kan vara ansvariga stat, region, kommun och fastighetsägare.[6] Här är inte syftet att i detalj analysera gällande rätt på området utan det följande ska ses som en presentation av grunddragen kring regleringen av klimatanpassningsåtgärder och ska fungera som en bakgrund till artikelns kärnfrågor om ansvaret i förhållande till offentligrättsliga principer.

2.1 Klimatanpassning i plan- och bygglagen

I nuvarande reglering av klimatanpassningsåtgärder är det främst i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, relevanta bestämmelser återfinns. Plan- och bygglagens reglering tar huvudsakligen sikte på kommande bebyggelse. Det handlar således om vilka klimatrelaterade hänsyn som ska tas vid planering för kommande exploateringar, vem som ansvarar för att dessa hänsyn tas och vilka krav som kan ställas inför en exploatering. Kostnadsfördelningen vid klimatanpassningsåtgärder behandlas i avsnitt 3 nedan.

I andra kapitlet plan- och bygglagen regleras de hänsyn som ska tas till allmänna och enskilda intressen vid prövningen. Främst är det 2 kap. 3–5 §§ PBL som är av relevans här. I de aktuella paragraferna görs ingen avgränsning till vissa typer av ärenden utan de hänsyn som föreskrivs gäller enligt lagtexten vid alla ärenden och för alla planinstrument.

Enligt 2 kap. 3 § PBL ska bland annat hänsyn tas till miljö- och klimataspekter vid planläggning. Till stora delar avses med det ett arbete med att minska klimatpåverkande utsläpp men även klimatanpassningsåtgärder kan rymmas under bestämmelsen.[7]

En tydligare relevans när det gäller klimatanpassningsåtgärder har 2 kap. 4 § PBL där det stadgas att vid planläggning och i ärenden enligt plan- och bygglagen får endast mark som från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet tas i anspråk för bebyggelse. I 2 kap. 5 § PBL görs kraven vid prövningen än tydligare när det mer allmänt hållna uttrycket ”lämplig för ändamålet” ges en mer konkret betydelse. Bebyggelse och byggnadsverk ska enligt lagrummet lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet, jord- berg- och vattenförhållanden och risk

[6] Även det allmänna kan, som fastighetsägare, räknas in i enskilda fastighetsägare i den mening som avses i artikeln.

[7] Se prop. 2008/09:162, s. 139.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

för olyckor, översvämning och erosion. För översiktsplaner finns motsvarande formulering i 3 kap. 5 § första stycket 4 PBL

När det gäller aktiva åtgärder för klimatanpassning innehåller plan- och bygglagen egentligen bara en bestämmelse. I 4 kap. 12 § 1 PBL anges att en kommun i detaljplan får bestämma skyddsåtgärder för att motverka bland annat översvämning och erosion. Bestämmelsen kopplas sedan samman med bygglov i 4 kap. 14 § 4 PBL på så sätt att bygglov bara får ges under förutsättning att skydds- eller säkerhetsåtgärd vidtagits.

För befintlig bebyggelse i detaljplanelagt område framgår, av 4 kap. 38 § PBL, att detaljplanen är giltig fram till dess den ändras eller upphävs. Enligt 12 kap. 2 § 2 PBL ska byggnadsnämnd uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning och ta de initiativ som behövs i frågor om bland annat planläggning. Formellt innebär bestämmelsen att byggnadsnämnden skulle kunna ta initiativ till ny planläggning av ett område med befintlig bebyggelse som behöver klimatanpassas även om området redan har en giltig detaljplan. Vill kommunen ta en ny detaljplan över området ska den dock utformas med hänsyn till befintlig bebyggelse enligt 4 kap. 36 § PBL. Det innebär att den pågående markanvändningen behöver vägas in i beslutet vilket kan försvåra om klimatanpassningsåtgärder behöver vidtas som påverkar pågående markanvändning.[8]

2.2 Klimatanpassning genom gemensamhetsanläggning

Vid grundläggande behov för fastigheter och när det är fråga om infrastruktur som kräver stora ekonomiska åtaganden kan det vara nödvändigt att reglera samverkan genom att inrätta en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149), AnlL. Inrättandet kan ske vid en exploatering i enlighet med detaljplan eller när behov uppstår utan koppling till plangenomförande. Anläggningslagen kan således tillämpas både för ny och befintlig bebyggelse.

Andelen i en gemensamhetsanläggning är knuten till fastigheten och inte den enskilda fastighetsägaren. Vanliga gemensamhetsanläggningar är vägar, ledningar, va-anläggningar, bryggor och parkeringar. Anläggningar för klimatanpassning är ovanligare men det finns inget som hindrar att exempelvis en vall tillskapas med stöd av anläggningslagen.[9] Ansvaret för anläggningen faller på de fastigheter som har del i anläggningen.

---

8 Se MÖD 2012:14.

9 Observera dock begränsningen i 1 § andra stycket AnlL som medför att exempelvis anläggningar för markavvattning som faller in under lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet inte kan tillskapas med stöd av anläggningslagen.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Initiativ till en gemensamhetsanläggning kan, enligt 18 § AnlL tas av fastighetsägare som ska delta i anläggningen eller av kommunen. Skulle kommunen anse att det behövs en gemensamhetsanläggning för klimatanpassningsåtgärder kan den alltså ta initiativ till en gemensamhetsanläggning. Enligt 5 § AnlL får dock gemensamhetsanläggning bara inrättas för fastighet där det är av väsentlig betydelse att den har del i anläggningen.[10] Här är initiativrätten således vidare än kretsen deltagande fastigheter. Kommunen kan ta initiativ till en anläggning utan att ha en fastighet som har ett väsentligt behov av anläggningen.

3. Kostnadsfördelning vid klimatanpassningsåtgärder

En central fråga när det gäller klimatanpassningsåtgärder är kostnadsfördelningen. Vem ska betala för åtgärderna? För befintlig bebyggelse är kostnadsfördelningen inte reglerad i nu gällande plan- och bygglag. De mest närliggande bestämmelser som möjliggör kostnadsuttag även för befintlig bebyggelse är plan- och bygglagens regler om gatukostnadsersättning. Skulle kommunen exempelvis förbättra befintliga gator i ett område är det möjligt att inkludera även befintlig bebyggelse bland betalningsskyldiga.

Vid en ny eller ändrad detaljplan kan krav på anpassningsåtgärder ställas och kostnaden kommer som utgångspunkt att landa på fastighetsägarna om åtgärderna inte vidtas på allmän plats. Vanligt vid större exploateringar är också att kostnader för klimatanpassning fördelas mellan kommun och enskild fastighetsägare med stöd av exploateringsavtal inom ramen för vad dessa kan omfatta enligt 6 kap. 39–40 §§ PBL.[11]

Gatukostnadsersättning tas ut från fastighetsägarna för att fördela de faktiska kostnaderna för att anlägga eller förbättra gator och allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap. Det finns där två olika varianter där 6 kap. 24 § PBL föreskriver att kostnaderna för anläggning eller förbättring av gata eller allmän plats i ett område kan fördelas på fastigheterna i området. I 6 kap. 25 § PBL begränsas kostnadsfördelningen till att avse anläggning eller förbättring av gator och fördelningen ska där ske med utgångspunkt i längden av en fastighets gräns mot gatan.[12]

En modell där kostnader för klimatanpassningsåtgärder fördelas på ett område i likhet med gatukostnadsersättning skulle kunna vara användbar.

---

[10] Se beträffande kommunal fastighets deltagande i gemensamhetsanläggning, NJA 1997 s. 491.

[11] Se prop. 2013/14:126, s. 148–152 för bakgrunden till regleringen av exploateringsavtalen.

[12] Gatukostnadsreglerna har utretts och remitterats till Lagrådet 2013 varefter Lantmäteriet tog fram ett förslag på ett taxesystem. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Se *Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter*, dnr 403-2015/1277, Lantmäteriet, s. 4.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Det finns uppenbara skillnader mellan klimatanpassningsåtgärder och exempelvis utbyggnad av gator genom att gatorna är en del i ett sammanhängande system medan klimatanpassningsåtgärder inte nödvändigtvis hänger samman och därmed kan vara mer till nytta för enskilda fastigheter än som en del i ett system. 2025 års klimatanpassningsutredning menade därför att gatukostnadsmodellen inte lämpade sig för denna typ av åtgärder.[13] Med enbart den motivering som anfördes i utredningen är det svårt att avfärda gatukostnadsmodellen. Även klimatanpassningsåtgärder kan mycket väl ses som ett sammanhängande system som kommer en större grupp fastigheter eller delar av samhällen till nytta. Dessutom är systemet med gatukostnadsersättning inte avgränsat till gator som hänger ihop i ett system utan modellen kan lika väl användas för att bekosta anläggandet av en park eller liknande som inte hänger ihop med annat och är till nytta för en avgränsad grupp fastigheter.

Som nämnts ovan kan även anläggningslagen användas för ansvarsfördelning och då kommer kostnaderna att fördelas i enlighet med de andelstal som bestämts för deltagande fastigheter enligt 15 § AnlL. Eftersom en gemensamhetsanläggning, enligt 5 § AnlL, bara får inrättas om det är av väsentlig betydelse för fastigheten att vara del i anläggningen kommer kostnaden inte att kunna fördelas utanför de deltagande fastigheterna. Det innebär att kommunen behöver ha en fastighet som uppfyller väsentlighetskravet i 5 § AnlL för att kostnad ska kunna fördelas även på det allmänna. Om inte får de enskilda fastighetsägarna stå för hela kostnaden.

Anläggningslagens bestämmelser för kostnadsfördelning är väl lämpade för att fördela kostnader även vid klimatanpassningsåtgärder.[14] Begränsningen är att fördelningen enbart kan ske inom gruppen av deltagande fastigheter. I den mån en klimatanpassningsåtgärd även kommer att vara till nytta för samhället i stort eller för skydd av allmänna platser behöver det allmänna också kunna bära en del av kostnaden vilket inte går med den nuvarande utformningen av anläggningslagen. I 2025 års klimatanpassningsutredning föreslås en utveckling av anläggningslagen för att göra den än mer användbar vid klimatanpassningsåtgärder.[15]

Fördelning enligt va-taxemodellen, med tillämpning av lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, innebär att de kostnader som uppkommer för att driva och anordna en va-anläggning fördelas ut bland de fastigheter som ingår i det aktuella verksamhetsområdet. Avgifterna ska bestämmas så att en

---

13 SOU 2025:51, s. 264.

14 Med den begränsning som redogjorts för i not 9 ovan.

15 Se SOU 2025:51, s. 145–146, 263–264, 321–322, där även förhållandet till markavvattningsbestämmelserna i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet behandlas.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

skälig och rättvis fördelning görs bland avgiftsskyldiga fastigheter i verksamhetsområdet.

2025 års klimatanpassningsutredning menade, med samma motivering som för gatukostnadsavgifterna, att va-taxemodellen inte är lämplig som modell för fördelning av kostnader för klimatanpassningsåtgärder.[16] Eftersom de kostnader som ska täckas av va-avgifterna avser drift- och förbrukningskostnader skiljer de sig från gatukostnader på ett tydligt sätt. Att använda va-taxemodellen för klimatanpassningsåtgärder kan med det vara mindre lyckat.

All fördelning av kostnader för klimatanpassningsåtgärder som inte bygger på frivilliga överenskommelser kommer att innebära någon form av myndighetsutövning. I huvudsak sker fördelningen mellan kommuner och enskilda fastighetsägare vilket gör den kommunala likställighetsprincipen central.

4. Likställighetsprincipen

En av de grundläggande kommunalrättsliga principerna är den kommunala likställighetsprincipen som lagfästs i 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725), KL. Den innebär att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Det ligger nära till hands att anta att principen har sin grund i de rättighets- och jämlikhetstankar som präglat delar av rättsutvecklingen i modern tid. Likställighetsprincipen har dock mer bakgrund i associationsrättsliga tankar där kommunmedlemskapets skyldigheter att betala skatt också skulle innebära lika rättigheter för kommunmedlemmarna.[17]

Kravet på likställighet avser både rättigheter och skyldigheter vilket innebär att en kommunmedlem inte får gynnas, genom exempelvis förmåner, eller missgynnas, genom exempelvis avgifter och andra skyldigheter, jämfört med övriga kommunmedlemmar.[18] Det är inte fråga om att nå någon absolut rättvisa men kravet på sakliga skäl för särbehandling innebär att avsteg från likabehandling måste kunna motiveras sakligt och objektivt. Principen kan mer schematiskt delas upp i två delar, först en jämförelse för att avgöra om avsteg från likabehandling har gjorts, sen en bedömning av om ett konstaterat avsteg kan motiveras sakligt och objektivt.[19]

---

16 SOU 2025:51, s. 264.

17 Stjernquist, Nils, *Kommunerna och likställighetsprincipen*, 1988, s. 8–11.

18 Se Lerwall, Lotta, *Den kommunala likställighetsprincipen*, i Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, 2025, s. 181–182.

19 Lervall, 2025, s. 190, 199.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

4.1 Jämförelsen

För att komma till bedömningen av om det föreligger sakliga och objektiva skäl till en särbehandling behöver det först, genom någon form av jämförelse, konstateras att det föreligger just en särbehandling. Så länge lika fall behandlas lika och olika fall behandlas olika kommer frågan om sakliga och objektiva skäl för behandlingen att sakna betydelse.[20] Utmaningen i jämförelsen blir att välja ut vad som ska jämföras och hur kretsen av jämförelseobjekt ska begränsas.

Lerwall har analyserat fallet RÅ 1996 ref. 9 som rörde en kommunal avgift och med det kan vara passande för denna artikel. Kommunen hade där beslutat om en rabatterad taxa för båtresor till och från ön Ven för dem som var folkbokförda på ön. Kommunmedlemmar som inte var folkbokförda på Ven fick således betala mer för resan. Det som jämfördes var taxan för båtresa till och från Ven och kretsen som omfattades av jämförelsen var kommunmedlemmar, såväl folkbokförda på Ven som folkbokförda på annan plats i kommunen. Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, var inte i detalj tydlig med hur jämförelsen gjorts utan konstaterade bara kort att en särbehandling skett när Venborna fått rabatt på biljetterna.[21]

I genomgången av rättsfallet har Lerwall ställt upp två olika jämförelser. Först en jämförelse mellan prestation – resan – och avgiften. Hon konstaterar där att resan är densamma men avgiften olika och med det att lika fall behandlas olika. Den andra jämförelsen hon ställt upp var den som kommunen använt för att motivera sitt beslut om differentierade taxor. Där jämförs kommuninvånarnas kostnader för resor mellan olika delar av kommunen. Här har Venborna inte samma kostnader som övriga och resultatet blir då att olika fall behandlas olika genom de skilda avgifterna.[22]

Slutsatsen i fråga om avgifter blir med hänvisning till Ven-målet och övrig rättspraxis att jämförelseobjekten är avgift och prestation. Lika prestation från kommunen ska innebära lika avgift från kommunmedlemmen. Olika avgifter kan därför tas ut om prestationen från kommunen är olika.[23]

När kostnader hur för klimatanpassningsåtgärder ska fördelas kommer frågor om likabehandling sannolikt att aktualiseras såväl i fråga om jämförelse mellan prestation och avgift som i fråga om det föreligger objektiva skäl för särbehandling. Likställighetsprincipen ska beaktas både i fråga om skyldigheter genom avgifter från enskilda för klimatanpassningsåtgärder och i fråga om rättigheter i form av bidrag eller kommunalt bekostade åtgärder.

---

[20] Lerwall, 2025, s. 198–199.
[21] Lerwall, 2025, s. 193.
[22] Lerwall, 2025, s. 193–196.
[23] RÅ 2000 ref. 35 och RÅ 1995 ref. 24 I och II, se även prop. 2016/17:171 s. 303.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

4.2 Saklighetsprövningen

Kravet på saklighet är uppfyllt om det finns lagstöd för en särbehandling där exempelvis bestämmelser om avgiftsuttag skulle kunna ligga till grund för en behandling som avviker från likabehandling. Lagstöd är dock inte nödvändigt för att uppfylla kravet på sakliga skäl utan domstolen kan fritt bedöma om kravet på sakliga skäl är uppfyllt vid en särbehandlingssituation.[24]

Att, i en heltäckande bestämmelse, täcka in vad som kan vara sakliga skäl i alla situationer där saklighetsprövning kan aktualiseras är inte möjligt. Bohlin uttrycker det som att ”frågan om vad som utgör objektivt godtagbara skäl för särbehandling får primärt avgöras från fall till fall och från verksamhetsområde till verksamhetsområde”.[25]

I några situationer ger ändå praxis viss vägledning. Kommunens kostnader för att bedriva viss verksamhet kan vara sakliga skäl till särbehandling vad gäller avgifter. I RÅ 1995 ref. 24 var frågan om en kommun kunde ta samma avgift för barnomsorg på deltid som för en heltidsplats. Kommunen hade anfört att kostnaden för en deltidsplats nästan var samma som för en heltidsplats eftersom det mesta av kommunens kostnader bestod av fasta kostnader. Det innebar att kommunens kostnad för barnomsorgen var ungefär lika oavsett om en enskild familj utnyttjar en deltids- eller en heltidsplats. HFD menade därför att det inte stred mot likställighetsprincipen att ta ut samma avgift.

Ett liknande resonemang finns i RÅ 85 2:49 som rörde renhållningstaxa. Kommunen anförde att en helt övervägande del av kostnaderna för sophämtningen utgjordes av fasta kostnader som påverkades av den totala sopmängden. Taxan för renhållningsavgift var utformad så att två hushåll som delade på en sopbehållare betalade lägre avgift per hushåll än ett hushåll som hade eget sopkärl. De som delade betalade dock mer än 50 % vardera av kostnaden för ett enskilt sopkärl vilket sammantaget gjorde avgiften något högre per sopkärl för delade kärl. HFD menade att den skillnaden inte utgjorde en orättvis grund eller ett obehörigt missgynnande med tanke på att de fasta kostnaderna dominerade och rimligen skulle fördelas mellan alla abonnenter. Den aktuella taxan bröt med det inte mot likställighetsprincipen.

Även i RÅ 2000 ref. 35 var det fråga om olika avgifter för liknande prestation. Kommunen hade organiserat barnomsorgen så att varje enhet skulle ansvara för sitt eget resultat. Om en enhet hade högre kostnader per barn

---

[24] Lerwall, 2025, s. 200. 1988 års kommunallagskommitté föreslog att lagstöd som grund för särbehandling skulle föras in i kommunallagen men fick inte gehör och i 1991 års kommunallag (1990:900) kom likabehandlingsprincipen och sakliga skäl att utformas på samma sätt som i nu gällande kommunallag. Se lagförslag i SOU 1990:24 s. 16.

[25] Bohlin, Alf, s. 142–143, *Kommunalrättens grunder*, 2016.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

än en annan inom kommunen skulle det således avspegla sig i taxan. Här menade HFD att den typen av organisatoriska överväganden som kommit att påverka avgifterna inte kunde anses vara sakliga skäl för att ta ut olika avgifter för liknande prestationer och att förfarandet med det stred mot likställighetsprincipen.

När kommunen har hänvisat till verksamhetsansvar har också viss särbehandling accepterats. I RÅ 1991 ref. 19 hade kommunen gett förtur till barnomsorg till kommunala dagbarnvårdare. Syftet var att minska bristen på barnomsorgsplatser genom att göra det attraktivare att vara dagbarnvårdare. HFD menade att motivet inte var osakligt eller obehörigt och att beslutet därmed inte vilade på orättvis grund.

I fråga om avgifter har även särbehandling i form av differentierade avgifter behandlats i praxis och doktrin. Möjlighet för kommunen att ta ut olika avgifter för samma eller liknande tjänst finns om grunden är saklig och inte beror på mer personliga förhållanden. Att basera en taxa enbart på exempelvis inkomstförhållanden och betalningsförmåga är således inte tillåtet men däremot har det accepterats i praxis att lägre avgifter tillämpas för grupper av kommunmedlemmar som genomsnittligt sett har sämre betalningsförmåga i förhållande till andra. Exempel på grupper är pensionärer och barn där särskilda taxor i kollektivtrafik och för inträden till kommunala anläggningar kan tillämpas.[26]

4.3 Likställighetsprincipen och klimatanpassningsåtgärder

Frågan om kommunens möjlighet att bekosta klimatanpassningsåtgärder har behandlats i offentliga utredningar och slutsatserna där är övervägande klara. När kommunen vidtar klimatanpassningsåtgärder för att skydda ett allmänt intresse kommer åtgärden inte i konflikt med likställighetsprincipen. Detta kan också innebära åtgärder på enskilda fastigheter så länge kravet på att åtgärderna vidtas på objektiv grund upprätthålls. Det som strider mot likställighetsprincipen är obehörig särbehandling.[27]

För att knyta tillbaka till det ovan är utgångspunkten att lika prestation ska medföra lika avgift. Skulle exempelvis fastighetsägare behöva betala avgift för klimatanpassningsåtgärder blir jämförelsen mellan avgiften och prestationen, det vill säga anpassningsåtgärden. Skulle det vara en vall som skyddar mot översvämning i lika hög utsträckning för ett antal fastigheter ska således avgiften, som utgångspunkt, vara densamma. Att ta ut olika avgift för liknande skydd skulle alltså kunna komma i konflikt med likställighetsprincipen.

---

[26] Bohlin, 2016, s. 208–209; RÅ 1982 Ab 114.

[27] SOU 2007:60, s. 586; SOU 2017:42, s. 167; SOU 2025:51, s. 153.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Motsatt gäller självfallet också i fall prestationen, klimatanpassningsåtgärden, är olika omfattande för olika fastigheter. Då kan avgiften också vara olika och lika avgift för olika prestation riskerar, i den situationen, att strida mot likställighetsprincipen.

När lika fall behandlas olika eller olika fall behandlas lika behöver kravet på saklig och objektiv grund vara uppfyllt för att en särbehandling ska vara tillåten. Olika avgifter för liknande klimatanpassningsåtgärder eller samma avgift fastän anpassningsåtgärderna är olika behöver således kunna motiveras med en objektiv grund. Sker åtgärderna med utgångspunkt i en riskbedömning, där exempelvis översvämningsrisk bedömts föreligga, torde kravet på objektiv grund vara uppfyllt.[28]

I praxis har kommunens kostnader för viss prestation setts som ett godtagbart skäl till särbehandling. I ett klimatanpassningssammanhang skulle det kunna innebära att enskildas skyldigheter i form av avgifter kan avvika från strikt likabehandling även om skyddsåtgärderna är liknande förutsatt att kommunen kan visa att kostnaderna för åtgärderna skiljer sig åt. Exempelvis skulle kostnaden för en skyddsvall som ger ett likvärdigt skydd för fastigheter i ett område kunna vara olika för olika fastigheter om kostnaden för anläggandet varierat i området.

Ett motsatt alternativ med en enhetstaxa, likt barnomsorgstaxan i RÅ 1995 ref. 24 eller renhållningstaxan i RÅ 85 2:49, skulle också kunna användas trots att det avviker från strikt likabehandling. En enhetlig taxa för att exempelvis anlägga en skyddsvall skulle då kunna tas ut även om det på fastighetsnivå fanns vissa kostnadsskillnader, förutsatt att kommunen kunde visa att kostnadsskillnaderna saknade betydelse eftersom övriga anläggningskostnader, som inte debiterades fastighetsägarna, dominerade.

En annan möjlig väg är att motivera en särbehandling med kommunens verksamhetsansvar. Om kommunen kan hänvisa till att en särbehandling är nödvändig för att säkerställa att kommunen kan uppfylla sitt ansvar att bedriva viss verksamhet har det i praxis godtagits avsteg från likställighetsprincipen, se RÅ 1991 ref. 19 ovan. Det är svårt att, utifrån den praxis som finns, se en klimatanpassningssituation där en särbehandling utifrån ett verksamhetsansvar ska kunna godtas. Möjligen skulle en särbehandling i syfte att skydda någon verksamhet som är av större allmänt intresse i kommunen kunna ske. Ett exempel skulle kunna vara att kommunen bekostar skyddsåtgärder på enskilda fastigheter för att hindra översvämning som påverkar det kommunala va-systemet. Att åtgärden missgynnar eller gynnar enskilda

[28] SOU 2007:60, s. 585–586, se även prop. 1990/91:117, s. 149.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

fastighetsägare skulle då kunna motiveras med verksamhetsansvaret för va-systemet.

På samma sätt kan man också resonera om något mer diffusa kommunala verksamhetsintressen som exempelvis besöksnäringen. Klimatanpassningsåtgärder, exempelvis en skyddsvall, som syftar till att bevara attraktiva områden för både kommunmedlemmar och besökare skulle kunna göras även om de innebär att enskilda fastighetsägare gynnas eller missgynnas i förhållande till andra kommunmedlemmar.[29]

Oavsett att åtgärder kan vidtas har det i utredningar framkommit att kommunerna uppfattar den kommunala likställighetsprincipen som ett hinder mot åtgärder. I utredningar har det förts fram skarpa lagförslag som dock inte lett till lagstiftning.[30] I 2025 års klimatanpassningsutredning har också tanken på särskild reglering avvisats av mer principiella skäl. Att i lagstiftning slå fast att klimatanpassningsåtgärder ska vara en angelägenhet av allmänt intresse och med det inte komma i konflikt med likställighetsprincipen menade utredningen skulle strida mot systematiken i lagstiftningen eftersom den typen av skrivningar, som det får förstås, inte görs beträffande andra situationer där motsvarande bedömningar behöver göras.[31]

Utöver den kommunala likställighetsprincipen kommer myndighetsutövning vid ansvarsfördelning för klimatanpassningsåtgärder även att sätta fokus på andra offentligrättsliga principer. Med tanke på de potentiellt höga kostnader klimatanpassningsåtgärder kan medföra för enskilda fastighetsägare och de mer abstrakta riskerna och effekterna av åtgärderna, är det särskilt intressant att analysera hur de enskilda fastighetsägarnas ansvar förhåller sig till den proportionalitetsavvägning som ska göras vid myndighetsutövning.

5. Proportionalitetsprincipen

En av de grundläggande principerna vid offentlig maktutövning i Sverige är proportionalitetsprincipen. Synsättet att offentlig maktutövning ska vara proportionerlig är dock inte något som har växt fram i modernare rättsutveckling utan tankarna har funnits inom delar av svensk rätt under lång tid. Främst har tankar på proportionalitet då rört det polisiära området.[32]

---

29 Se resonemang i SOU 2017:42, s. 166–167 och SOU 2025:51, s. 153.

30 SOU 2007:60.

31 SOU 2025:51, s. 153.

32 Se Helmius, Ingrid, *Proportionalitetsprincipen*, i Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, 2025 s. 138–141, och SOU 2010:29, s. 169–171 för en återblick på tidig proportionalitetsdiskussion.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Ett breddat synsätt på proportionalitet växte dock fram och på 50-talet formulerade Halvar G. F. Sundberg tankar om en proportionalitetsprincip som i stort är densamma som används i praxis idag, även om han sorterade in proportionaliteten under objektivitetsprincipen. Sundberg menade att den objektiva grunden för myndighetsutövandet var att uppnå avsett ändamål och att åtgärder som inte leder mot föreskrivet ändamål är godtyckliga och inte uppfyller kravet på objektivitet. Vidare menade han att myndighetsutövningen ska bestämmas av vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet och att ett starkare ingripande än vad som behövs inte får göras.[33] Ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i myndighetsutövning är således inte några nya tankar i svensk rätt även om proportionaliteten fått en mer framskjuten position i såväl praxis som lagstiftning på senare tid.[34]

Proportionalitetsprincipen har två sidor. Dels ska den beaktas i relationen mellan myndigheten och den enskilda, vid den konkreta myndighetsutövningen. Dels ska den beaktas vid lagstiftning där lagstiftaren har att förhålla sig till exempelvis överordnade konstitutionella begränsningar i ett lagstiftningsärende.[35]

De exakta formuleringarna när proportionalitetsprincipen beskrivs varierar något men för de frågor som här behandlas är den formulering som Högsta domstolen, HD, gjorde i NJA 2018 s. 753, *Parkfastigheten*, relevant. Proportionalitetsprövningen ska enligt avgörandet göras i tre led där det prövas om:

– det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet – ändamålsenlighet,
– det aktuella ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ – nödvändighet,
– den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde – proportionalitet i strikt mening.[36]

Det finns här också anledning att uppmärksamma att betydelsen av proportionalitetsprincipen i viss mån skiljer sig åt beroende på rättsområde och att

---

[33] Sundberg, Halvar G. F., *Allmän förvaltningsrätt*, 1955, s. 119–120.

[34] För en mer heltäckande bild av bakgrunden till proportionalitetsprincipen se Helmius, 2025, s. 138–141 och Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling – Tjugo studier kring Sveriges författning*, 2009 s. 135–139.

[35] Naarttijärvi, Markus, *För din och andras säkerhet – Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*, 2013, s. 101–102.

[36] NJA 2018 s. 753, *Parkfastigheten*, p. 23 där HD också hänvisar till tidigare praxis.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

det därmed inte är givet att den modell som presenterats ovan tillämpas oförändrad inom alla rättsområden.[37]

I ett internationellt sammanhang är proportionalitetsbedömningar väl etablerade och detta får också tydlig betydelse i svensk rättstillämpning. Både indirekt, genom att tankar om proportionalitet kan användas i rättslig argumentation och mer direkt, när de får genomslag i lagstiftning och när internationella regleringar är tillämpbara i Sverige. Det kanske mest uppenbara inflytandet har EU-rätten och Europakonventionen.[38]

Oavsett de nyansskillnader som finns kommer i det följande ett snävare perspektiv att anammas, där proportionalitet vid svensk myndighetsutövning i allmänhet och kopplat till klimatanpassningsåtgärder och egendomsskydd i synnerhet analyseras. Även med denna avgränsning behöver dock Europakonventionen vägas in eftersom svensk myndighetsutövning, oavsett om den anses vara i linje med regeringsformen, mycket väl kan prövas mot Europakonventionen.[39]

5.1 Myndighetsutövning och proportionalitet

Som nämnts ovan har proportionalitetsprincipen, i någon form, funnits och tillämpats vid svensk myndighetsutövning under en längre tid. Med den förnyade förvaltningslagen (2017:900) som trädde i kraft 2018 kom också principen att införas i 5 § i lagtexten. I propositionen betonade regeringen att enskilda intressen skulle beaktas vid alla åtgärder i det allmännas intresse. Tanken med kodifieringen var också att ärendehandläggningen skulle bli bättre om det gjordes klart att proportionalitetsprincipen skulle beaktas vid all myndighetsutövning.[40]

Helmius lyfter att ett problem med att proportionalitetsprincipen har gått från att vara en icke kodifierad princip till att skrivas in i allt fler lagar skulle kunna vara att den antas gälla bara där den explicit framgår. Med införandet i den generellt tillämpbara förvaltningslagen menar Helmius att det tydliggörs att den gäller vid all myndighetsutövning oavsett om tillämplig speciallag innehåller motsvarande princip eller inte.[41]

---

37 För en närmare beskrivning av de olika särdragen proportionalitetsprincipen har inom olika områden, se Naarttijärvi, 2013, s. 45–48.

38 Sterzel, 2009, s. 138–139.

39 Se Wenander, Henrik, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, FT 2018, s. 455–446.

40 Prop. 2016/17:180, s. 62.

41 Helmius, 2025, s. 165, se också Wenander, 2018, s. 455.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Även Martinson har pekat på ett antal risker med att uttryckligen föra in proportionalitetsprincipen i lagstiftning och pekar främst på rättskulturella skillnader och utmaningar.[42]

I rättspraxis har proportionalitetsprincipen tydliggjorts vid ett flertal tillfällen.[43] Några avgöranden, som behandlas i nästa avsnitt, har en direkt koppling till fastighetsfrågor och ligger med det nära de frågor som aktualiseras vid klimatanpassningsåtgärder. För att belysa själva prövningen av proportionaliteten kan dock ett rättsprövningsmål där HFD ingående redogjorde för hur proportionalitetsprövningen gjorts i de olika stegen vara intressant och upplysande.

Målet RÅ 1999 ref. 76 rörde ett regeringsbeslut baserat på lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, den så kallade avvecklingslagen, som innebar att rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1 upphörde. Den inskränkning av nyttjandet som blev följden av beslutet aktualiserade egendomsskyddet och med det en proportionalitetsprövning. Omständigheterna var således mycket ovanliga men i målet kom HFD att göra en grundlig och systematisk prövning av proportionalitetsprincipen.

Beträffande ändamålsenligheten ställde HFD frågan om det aktuella ingreppet var ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet. Avvecklingslagen, som HFD lutade sig mot i målet, syftade till att avveckla kärnkraft och HFD menade att ändamålsenligheten uppfylldes eftersom beslutet gick helt i linje med lagen och de motiv och den politiska vilja som låg bakom lagstiftningen.[44]

Beträffande nödvändigheten konstaterade HFD att en indragning av drifttillstånden var en nödvändig åtgärd för att avveckla kärnkraften. Enligt HFD omfattade inte nödvändighetskravet att domstolen skulle pröva frågor om vilket tillstånd som skulle dras in först och när det skulle göras. I stället menade HFD att det var tillräckligt att valet av vilket tillstånd och när indragningen skulle ske gjordes i enlighet med de rekvisit som ställts upp i avvecklingslagen.

I det sista steget, prövningen av proportionalitet i strikt mening, vägde HFD de enskilda intressena hos de inblandade bolagen mot de angelägna allmänna intressen som låg bakom beslutet att dra in drifttillståndet. Även tidpunkten för indragningen och den så kallade varseltiden proportionalitetsprövades. HFD kom fram till att det inte rådde ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och den belastning som drabbade bolagen.

---

[42] Martinson, Claes, *Proportionalitetens risker – Del 1: Några allmänna farhågor givet rättskulturella aspekter*, s. 119–128, i *Proportionalitet*, Emblad, Patrik, Strandberg, Urban (red.), 2024.

[43] Se exempelvis RÅ 1996 ref. 44; RÅ 1996 ref. 56; NJA 2018 s. 753; MÖD 2021:29; MÖD 2022:1.

[44] Se domen avsnitt 4.3.3 och 5.5.3.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Det som är utmärkande för RÅ 1999 ref. 76 är att åtgärderna baserades på en specifik lag som syftade till just det som sedan genomförts. Så länge som de åtgärder som vidtagits är i linje med lagen och lagens syften är de svårt att se att kraven på ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening inte skulle anses uppfyllt. När regleringen lämnar ett större utrymme för den aktuella myndigheten att göra en bedömning blir också proportionalitetsprövningen mer utmanande.[45]

5.2 Proportionalitetsprövningen i egendomsskyddet

När en myndighetsutövning medför någon typ av inskränkningar eller intrång i nyttjandet av fast egendom kommer egendomsskyddet och den proportionalitetsprövning som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen, RF, att aktualiseras. Den typ av proportionalitetsavvägning som följer av regeringsformen finns ibland inbyggd i den reglering som tillämpas men även när avvägningsbestämmelser saknas eller är ofullständiga ska myndigheten göra prövningen, och då med tillämpning av regeringsformen.[46] Utgångpunkten är att inskränkningar i form av markavståenden, inskränkningar i användning, betungande ekonomiska pålagor eller liknande, behöver prövas mot egendomsskyddet antingen genom den aktuella lagstiftningen, om den innehåller motsvarande prövning, eller genom en separat prövning mot 2 kap. 15 § RF. Motsvarande reglering finns i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll.[47]

I sammanhanget finns det skäl att inleda med avgörandet NJA 2018 s. 753, *Parkfastigheten*, som förtydligade hur proportionalitetsprövningen ska göras om inte den tillämpade regleringen fullt ut motsvarar prövningen enligt 2 kap. 15 § RF. Målet rörde en marköverföring från fastighet A till fastighet B genom en ansökan om fastighetsreglering som ägaren till fastighet A motsatte sig. HD menade att prövningen enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, i stort uppfyllde kraven på bedömning av ändamålsenlighet och nödvändighet. Beträffande proportionalitet i strikt mening menade HD att fastighetsbildningslagens regler inte fullt ut tillgodosåg kravet på prövning av den aspekten. HD menade därför att en separat prövning av proportionaliteten i strikt mening, i enlighet med regeringsformen och Europakonventionen, behövde göras även om alla villkor i fastighetsbildningslagen var uppfyllda. Slutsatsen efter målet är att en proportionalitetsprövning som

---

45 Se resonemang i Helmius, 2025, s. 160–163 och 176.

46 Se NJA 2018 s. 753, *Parkfastigheten*.

47 Att ekonomiska pålagor kan utgöra ett ingrepp i egendomsskyddet framgår av bland annat MÖD 2021:29 som behandlas mer ingående nedan.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

motsvarar prövningen enligt regeringsformen och Europakonventionen alltid behöver göras vid inskränkningar av egendomsskyddet.

Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, prövade i 2021:29 ett gatukostnadsmål som har en tydligare koppling till temat för denna artikel. I målet hade en kommun debiterat fastighetsägarna en gatukostnad på drygt 300 000 kr. Kostnaden beräknades dels för en på fastigheten befintlig byggnad, dels för en tillkommande byggrätt på samma fastighet som tilldelats efter detaljplaneändring. Eftersom fastighetsägarnas egendom påverkades genom uttaget av gatukostnadsersättningen på ett sätt de inte själva valt menade MÖD att de kunde sägas vara utsatta för ett intrång i egendomsskyddet. MÖD menade att plan- och bygglagen inte innehåller bestämmelser om avvägning mellan enskilt och allmänt intresse vid uttag av gatukostnadsersättning och att en sådan avvägning av proportionaliteten därför behövde göras fristående i linje med HD:s avgörande i *Parkfastigheten*.

MÖD delade i prövningen upp argumentationen i två delar; en för befintlig byggnad och en för den tillkommande byggrätten. För befintlig byggnad menade MÖD att fastighetsägarna hade en omedelbar nytta av de vägar som avsågs och att gatukostnadsersättningen med det inte var oproportionerlig. Avseende byggrätten, som fastighetsägarna sade sig inte vara intresserade av att utnyttja, menade MÖD att den, oavsett fastighetsägarnas avsikt, höjt värdet på fastigheten. Vägt mot kommunens intresse av att kunna fördela ut kostnaderna utan vidare dröjsmål, menade MÖD att inte heller denna del av gatukostnaden var oproportionerlig. Den debiterade gatukostnaden kom med det inte i konflikt med egendomsskyddet och proportionalitetsprincipen.

I sammanhanget är också ett skadeståndsmål från 2021 från Hovrätten för västra Sverige intressant.[48] Målet rörde även där gatukostnadsersättning men fastighetsägaren hade här väckt talan mot kommunen och yrkat ersättning för ekonomisk och ideell skada. En privat fastighetsägare hade i målet förpliktats att betala gatukostnader på nästan 800 000 kr när området där dennes fastighet låg exploaterades och allmän platsmark med det iordningställdes. Kommunen motiverade avgiften med att fastighetsägaren hade tilldelats tre nya byggrätter för fastigheter som fastighetsägaren skulle kunna tillskapa genom avstyckningar från stamfastigheten. Fastighetsägaren uppgav sig inte ha intresse av att avstycka sin fastighet på det sätt kommunen förutsatte. Kommunen menade att fastigheten, oavsett fastighetsägarens intentioner, tillförts ett värde genom att allmän platsmark iordningställdes. Fastighetsägaren betalade avgiften men väckte senare talan mot kommunen.

[48] Hovrätten för västra Sverige, 2021-04-22 i mål T 3552-20.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

En för artikeln intressant fråga i målet var hur uttag av gatukostnadsersättningen skulle klassificeras. Kommunen menade att avgiften inte alls utgjorde ett förfogande som omfattades av regeringsformen medan fastighetsägaren menade att det utgjorde ett ”annat sådant förfogande” i enlighet med 2 kap. 15 § RF och att egendomsskyddet därför var tillämpligt. Beträffande skatter är Europakonventionen tydligare. I andra stycket i artikel 1, tilläggsprotokoll 1 ges staterna rätt att genom lagstiftning säkra betalning av skatter, andra pålagor, böter och viten. Skulle gatukostnadsavgifter jämställas med skatt eller andra pålagor skulle kommunen således ha rätt att ta ut avgiften om den följde på lag.[49]

I målet argumenterades kring betydelsen av skillnaden mellan regeringsformen och Europakonventionen. Hovrätten kom dock, med stöd av doktrin, fram till att oavsett om regeringsformens egendomsskydd var direkt tillämpligt eller inte så ska inte bestämmelsen kunna kringgås genom beskattning.[50] Hovrätten menade därför att frågan om överträdelse av egendomsskyddet skulle prövas på samma sätt i förhållande till både regeringsformen och Europakonventionen.

Europadomstolen har ett antal gånger prövat förhållandet mellan staters rätt att genom lagstiftning ta ut skatt och skyddet för egendom. En generell slutsats av praxis är att enskilda stater har stor frihet att utforma sina skattesystem.[51] Överfört på avgifter för gatukostnader eller liknande avgifter för klimatanpassningsåtgärder skulle det innebära att fördragsstaterna även där har stora friheter att utforma sin lagstiftning efter statens behov och önskemål.

Oavsett möjligheten för enskilda stater att utforma sin lagstiftning beträffande skatter och andra avgifter är det väl etablerat både i svensk och i Europadomstolens praxis att proportionalitetsprincipen blir tillämplig när egendomsskyddsfrågor ska avgöras. Även om skatter och avgifter skiljer sig från expropriation och andra intrång i egendomsskyddet som på ett mer konkret vis hindrar fastighetsägares användning av fastigheten är det, med hänvisning till resonemanget ovan, klart att även uttag av skatter och avgifter kan ses som intrång i egendomsskyddet och samma typ av proportionalitetsprövning ska då göras.[52]

---

[49] Se Sterzel, 2009, s. 310–311.

[50] Hovrätten hänvisar till ett kapitel av Fredrik Sterzel i antologin *Äganderätten – dess omfattning och begränsningar* (red. Åhman, Karin) 2009 och samma uppfattning uttrycks i *Författning i utveckling*, Sterzel, 2009, s. 310. Se för frågan om egendomsskydd, skatter och avgifter även SOU 2018:13, s. 61–62.

[51] Se Danelius, Hans, Danelius, Johan, Bull Thomas, Cameron, Iain, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, (2023, version 6, JUNO), s. 732–735.

[52] Se Hovrätten för västra Sverige, 2021-04-22 i mål T 3552-20.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

5.3 Proportionalitetsprincipen vid klimatanpassningsåtgärder

Av det som beskrivits ovan är det tydligt att en proportionalitetsprövning ska göras såväl vid klimatanpassningsåtgärder innebärande att mark tas i anspråk för faktiska åtgärder som när fastighetsägare åläggs avgifter för anpassningsåtgärder. Av svensk och europeisk praxis framgår att just skatter och avgifter ska prövas mot egendomsskydd och att en proportionalitetsprövning med det ska göras. I MÖD 2021:29 var det gatukostnadsavgifter som prövades och MÖD menade där att den påverkan på fastighetsägarnas egendom som uttaget av gatukostnadsavgift medförde innebar ett intrång i egendomsskyddet. Eftersom plan- och bygglagens gatukostnadsreglering inte innehåller regler om proportionalitetsavvägning menade MÖD att avvägningen skulle göras fristående i enlighet med praxis.[53]

Överfört på kostnader för klimatanpassningsåtgärder innebär det att bestämmelser som medger nya möjligheter att fördela ansvar för åtgärder i befintlig bebyggelse även behöver reglera proportionalitetsöverväganden eller så behöver prövningen göras separat med hänvisning till regeringsformens egendomsskydd. Klimatanpassningsutredningen menade att proportionalitetsfrågorna hade beaktats i det förslag som lades fram 2025.[54]

Att proportionalitetsprövningen, i enlighet med praxis, ska göras i stegen ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening har beskrivits ovan. Kopplat till klimatanpassningsåtgärder är det första steget, ändamålsenligheten, förmodligen det som är minst utmanande. Har ett tillfredsställande underlagsmaterial lett fram till bedömningen att det exempelvis finns risk för översvämning i ett område, torde bedömningen av vad som är en ändamålsenlig klimatanpassningsåtgärd för att minska risken vara möjlig att göra.

Ändamålsenligheten i proportionalitetsprövningen har prövats ett antal gånger i högsta instans i olika sammanhang som kan vara till ledning även när proportionaliteten av klimatanpassningsåtgärder ska bedömas. Ett mål som kan vara lämpligt att återknyta till är RÅ 1999 ref. 76 – indragningen av drifttillståndet för kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1. Beträffande ändamålsenligheten hänvisade där HFD till avvecklingslagen och menade att ett indraget drifttillstånd var ändamålsenligt för att uppnå lagens syfte och i linje med den politiska vilja som låg bakom lagstiftningen.

Även i *Parkfastigheten*, tog HD stöd i den bakomliggande lagstiftningen, i det fallet fastighetsbildningslagen, för att bedöma ändamålsenligheten. Utan att utveckla resonemanget menade HD att ändamålsenligheten beaktades

[53] Se exv. NJA 2018 s. 753, *Parkfastigheten*.
[54] SOU 2025:51, s. 26, 268, 274.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

genom att den sökta åtgärden, fastighetsregleringen, prövats enligt fastighetsbildningslagens bestämmelser.

I MÖD 2021:29 förde MÖD ett liknande resonemang angående ändamålsenligheten av de gatukostnadsavgifter som ålagts fastighetsägaren. Utgångpunkten menade MÖD var att syftet med bestämmelserna om gatukostnadsersättning i plan- och bygglagen är att kommunen ska kunna få ersättning för sina kostnader av fastighetsägare som har nytta av anläggningarna i stället för att dessa helt ska bekostas med skattemedel. Aktuella fastighetsägare konstaterades ha nytta av anläggningen och med hänvisning till att plan- och bygglagens krav för att kunna ta ut gatukostnadsavgift med det var uppfyllda bedömde MÖD att avgiftsuttaget var ändamålsenligt.

Överfört till klimatanpassningsåtgärder innebär det att bedömningen av ändamålsenligheten skulle underlättas om det fanns lagstiftning som tydliggjorde under vilka omständigheter åtgärder skulle vidtas och på vilket sätt avgifter skulle beräknas och tas ut. Är åtgärder och avgifter i linje med lagstiftningen torde kravet på ändamålsenlighet i proportionalitetsbedömningen med stor sannolikhet vara uppfyllt. Eftersom nuvarande lagstiftning är inriktad på nybyggnation är det enbart för nybyggnation som en ändamålsbedömning kan göras med stöd i befintlig lagstiftning. Några bestämmelser som reglerar klimatanpassningsåtgärder i befintlig bebyggelse finns inte och ändamålsenligheten kan med det inte ta stöd i lagstiftning.

Nästa steg är att pröva nödvändigheten av en åtgärd. Här kan bedömningen bli mer utmanande eftersom olika alternativa klimatanpassningsåtgärder mycket väl kan förekomma. I RÅ 1999 ref. 76 konstaterades att en indragning av drifttillstånden var en nödvändig åtgärd för avveckling. Avvecklingslagen hade ett väldigt tydligt syfte och att indragning av drifttillstånden skulle vara nödvändig någon gång i processen var uppenbart. Något alternativ till en indragning var heller inte aktuellt om avvecklingslagens syfte skulle beaktas.

Hur kravet på nödvändighet bedömts i *Parkfastigheten* och MÖD 2021:29 utvecklades inte närmare utan domstolarna hänvisade, på samma sätt som vid bedömningen av ändamålsenligheten, till att prövningen gjorts enligt bestämmelserna i fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen.

Även vid klimatanpassningsåtgärder vore prövningen av nödvändigheten mindre utmanande om en lagstiftning fanns i botten som kunde hantera såväl befintlig som ny bebyggelse. När det inte finns blir bedömningen svårare. Som nämnts i tidigare avsnitt är en väsentlig del i bedömningen av nödvändigheten att ta ställning till om det finns alternativ som är mindre ingripande för den enskilda. När det gäller klimatanpassningsåtgärder är det rimligt att anta att det, under vissa omständigheter, kan finnas flera alternativ som kan leda mot samma resultat. Översvämningsrisken kan kanske minska genom

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

olika alternativa åtgärder med exempelvis invallning, fördröjningsdammar eller en kombination av flera åtgärder. Ändamålsenligheten kan med det uppnås på flera olika sätt och det blir nödvändigt att visa att alternativa åtgärder övervägts och bedömts innan en viss åtgärd kan sägas vara nödvändig. Slutsatser från praxis blir med det svåra att dra.

Det tredje steget, prövningen av proportionalitet i strikt mening, har haft en mer framskjuten roll i praxis. För klimatanpassningsåtgärder kan också den delen antas vara den mest utmanande. I RÅ 1999 ref. 76 menade HFD att intresset av att avveckla kärnkraften som kommit till uttryck i avvecklingslagen skulle ses som ett angeläget allmänt intresse och att det inte rådde ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och den belastning som drabbade de aktuella bolagen. HFD pekade särskilt på ersättningsfrågans centrala roll och menade att bara i en situation där ersättningen skulle vara så låg att det skulle råda ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av ingreppet och belastningen för de aktuella bolagen skulle beslutet kunna ses som oproportionerligt.

När HD prövade proportionaliteten i strikt mening i *Parkfastigheten* ställdes det allmänna intresset av att öka möjligheten att parkera och vända på sökandens fastighet mot parkfastighetens ägares intresse av att inte utsättas för tvångsförfoganden. HD konstaterade att det allmänna intresset av att förbättra parkerings- och vändningsmöjligheterna på sökandens fastighet var mycket lågt och att det, även om ersättning skulle utgå, med det inte skulle vara ett proportionerligt intrång i egendomsskyddet att ta marken i anspråk.

Vid bedömningen av proportionaliteten i strikt mening i MÖD 2021:29 menade MÖD att det är ett starkt allmänt intresse att anordna gator anpassade efter aktuella behov och att kostnaderna för gatorna behöver finansieras. MÖD menade vidare att den aktuella fastigheten hade nytta av det utbyggda vägnätet både för den byggnad som redan fanns på fastigheten men även i form av den värdeökning på fastigheten i stort som den tillkommande byggrätten fört med sig. Nyttan och det ökade värdet ställdes mot kommunens intresse av att få täckning för kostnaderna och MÖD menade att kommunens intresse vägde tyngre och att det därför var proportionerligt att ta ut gatukostnadsavgiften.

Överfört till klimatanpassningsåtgärder blir det även här uppenbart att en lagstiftning med ett klart och tydligt syfte, som hanterar klimatanpassningsåtgärder i befintlig och ny bebyggelse skulle göra bedömningen av proportionaliteten i strikt mening mindre utmanande. Nuvarande reglering hanterar inte befintlig bebyggelse och någon lagstiftning att hänga upp proportionalitetsprövningen vid klimatanpassningsåtgärder i befintlig bebyggelse finns med det inte. För nybyggnation är situationen en annan. Där kan en pro-

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

portionalitetsprövning ta stöd i relevanta bestämmelser om anpassning till klimatet i plan- och bygglagen.[55]

I avsaknad av adekvat reglering för klimatanpassningsåtgärder i befintlig bebyggelse skulle en slutsats, med utgångspunkt i *Parkfastigheten*, kunna vara att det allmänna intresset måste vara starkt för den åtgärd som ska göra ingrepp i egendomsskyddet. För att klara proportionalitetsprövningen behöver det således finnas ett starkt allmänt intresse av de klimatanpassningsåtgärder som är aktuella vilket inte alls är uteslutet om en åtgärd exempelvis kan skydda ett översvämningsutsatt område. Utan ett lagstöd för åtgärder som en fastighetsägare motsätter sig går dock dessa inte att genomföra utan att bryta mot grundläggande legalitetskrav vid myndighetsutövning.

Ett annat hinder är att det för närvarande inte finns någon gemensam svensk norm för risker och riskvärdering inom klimatanpassningsområdet.[56] Utan en sådan gemensam, tydlig och normerande utgångspunkt får åtgärder som är svårbedömda, där framtida risker eller riskminskningar inte går att beräkna eller värdera med någon precision, eller där tidshorisonten är väldigt lång, svårt att klara en proportionalitetsprövning. Uppfyller dessutom den aktuella fastigheten alla nuvarande krav på lämplighet blir det ännu mer utmanande att komma över gränsen för proportionalitet.

Beträffande avgifter skulle en slutsats från MÖD 2021:29 kunna vara att kostnaderna för klimatanpassningsåtgärder kan fördelas på de fastigheter som har nytta av åtgärderna. Förutsättningarna i målet var dock att plan- och bygglagens regler medgav att gatukostnaderna fördelades ut på de fastigheter som hade nytta av åtgärderna direkt eller genom en värdeökning, vilket underlättade proportionalitetsprövningen. Någon sådan lagstiftning finns inte på plats för klimatanpassningsåtgärder i befintlig bebyggelse och i dagsläget kan därför inte kostnader fördelas ut på fastighetsägarna utan att bryta mot grundläggande legalitetskrav vid myndighetsutövning. Även med nya bestämmelser som medger att kostnad för klimatanpassningsåtgärder fördelas ut på alla fastigheter som har nytta av åtgärden kommer proportionalitetsprövningen att bli utmanande. I kombination med en gemensam, tydlig och normerande utgångspunkt för hur riskvärdering och riskdömning ska göras skulle ny reglering minska svårigheterna vid bedömningen av proportionaliteten i strikt mening.

[55] Se resonemang i RÅ 1999 ref. 76 kring lagstödets betydelse.
[56] Se angående riskbedömning SOU 2025:51, s. 115–116.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

6. Slutsatser

Det står klart att behovet av klimatanpassningsåtgärder kommer att öka med anledning av de pågående klimatförändringarna. I artikelns inledning lyftes att nuvarande regelverk på fastighetsrättens område har till stora delar tillkommit innan frågor om förändringar i klimatet var i fokus och de bestämmelser som hanterar klimatanpassningsåtgärder uppfyller därför inte dagens behov, vilket också påtalats i utredningar. Särskilt tydligt är det i förhållande till åtgärder i befintlig bebyggelse där behov av reformer är stort och brådskande.

Oavsett om ny och väl utformad reglering kommer på plats eller om justeringar i nuvarande regelverk görs för att hantera de rättsliga frågor som klimatanpassningsåtgärder väcker kommer vissa grundläggande principer att aktualiseras. Här har syftet varit att analysera om förändrade bestämmelser om ansvarsfördelning kommer i konflikt med den kommunala likställighetsprincipen och proportionalitetsprincipen men det kan antas att även andra mer generella och övergripande frågor kommer att väckas när anpassning av samhällen och regelverk behöver göras.

Den kommunala likställighetsprincipens kärna är att lika fall ska behandlas lika och att olika fall ska behandlas olika. Avvikelser från detta är möjligt så länge det sker på saklig och objektiv grund. En sådan grund skulle kunna vara en riskbedömning som är gjord i enlighet med vedertagna riskbedömningsmetoder.

Även med utgångspunkt i kommunens kostnader för olika verksamheter har viss särbehandling tillåtits där liknande klimatanpassningsåtgärder skulle kunna komma med olika kostnader för den enskilde beroende på att kommunen har olika kostnader för att åstadkomma anpassningsåtgärden. Även schablonberäknade avgifter för åtgärder som inte är identiska kan godtas så länge kommunen kan motivera beräkningen objektivt och sakligt.

När kommunen har ett ansvar för att fullgöra en viss verksamhet kan en särbehandling för att upprätthålla verksamheten godtas. Här skulle klimatanpassningsåtgärder som drabbar eller gynnar kommunmedborgarna olika kunna godtas om det motiveras med att särbehandlingen varit nödvändig för att kunna fullgöra viss kommunal verksamhet.

Sammantaget torde den kommunala likställighetsprincipen inte behöva vålla stora bekymmer vid klimatanpassningsåtgärder.

Proportionalitetsprincipen blir mer utmanande i förhållande till klimatanpassningsåtgärder. I den treledsprövning som ska göras blir det svårare för varje led. I den praxis som har behandlats ovan har det funnits lagregler som, åtminstone till del, har varit i linje med de åtgärder som prövats. När det gäller klimatanpassningsåtgärder saknas det lagstödet helt när det gäller åtgärder i befintlig bebyggelse.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/fdd883b8.46f7b483

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Att med nytt lagstöd komma fram till att en klimatanpassningsåtgärd är ändamålsenlig på så vis att den leder mot den avsedda anpassningen till ett förändrat klimat är nog inte omöjligt. En vall är exempelvis ändamålsenlig för att hindra ett vattenflöde och passerar därför första ledet.

När det sedan är fråga om nödvändigheten blir det genast svårare. Här ska bedömas om åtgärden är nödvändig för att uppnå ändamålet eller om det finns andra mindre ingripande alternativ som kan uppnå samma syfte. Alternativa åtgärder – fyller en fördröjningsdamm samma funktion som en vall – måste med det vägas in när just den valda åtgärden beslutas. Här behövs ett sakligt underlag baserat på väl förankrad kunskap som pekar på att just den valda åtgärden är nödvändig.

Det tredje och sista ledet i proportionalitetsprövningen är bedömningen av proportionaliteten i strikt mening och här blir det riktigt svårt när det gäller klimatanpassningsåtgärder. Som nämnts saknas bestämmelser för åtgärder i befintlig bebyggelse och det saknas dessutom gemensamma, tydliga och normerande utgångspunkter för hur risker ska värderas och bedömas i svensk rätt. Även med en ny reglering på plats kommer de utmaningar som klimatanpassningsåtgärder i sig för med sig att bestå. När klimathoten och det anpassningsåtgärderna ska skydda mot är abstrakta och långsiktiga är det svårt att se fördelarna medan nackdelarna, med markintrång eller avgifter kommer att vara mer konkreta och direkta.

Ett par aspekter som inte beaktats här gör proportionalitetsprincipen än mer komplex när det gäller klimatanpassningsåtgärder. Dels väcks kommunalrättsliga och EU-rättsliga frågor om stöd till enskilda näringsidkare och statsstöd när kommuner har möjlighet att bekosta eller inte bekosta potentiellt mycket dyra klimatanpassningsåtgärder för enskilda näringsidkare. Dels finns en intressant diskussion om själva proportionalitetens innehåll där de grundläggande värden som läggs in i avvägningen problematiseras.[57]

[57] Se exempel på diskussionen i Nikka, Sigrid, *Proportionalitet, straffvärde och ett rättvist påföljdssystem*, s. 11–19, och Verde, Ellen, *Konstitutionell proportionalitet – en enkelriktad väg?*, s. 21–26, och Martinson, Claes, *Proportionalitetens risker – Del 1: Några allmänna farhågor givet rättskulturella aspekter*, s. 119–128, i *Proportionalitet*, Emblad, Patrik, Strandberg, Urban (red.), 2024.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23