



**En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)
(LI2023/03629)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i stort i utredningens förslag, som från ett sammantaget perspektiv framstår vara väl avvägda och i linje med direktiven till utredningen. Förslaget bedöms sammantaget leda till rimliga konsekvenser för olika berörda intressen. Förslagen bedöms även bidra till en ökad tydlighet vad gäller relationen mellan plan- och bygglagen (2010:900, PBL) och miljöbalken (1998:808, MB), särskilt 5 kap. MB och hur miljö kvalitetsnormer förhåller sig till den kommunala planeringsprocessen. Juridiska fakultetsnämnden vill dock lämna följande synpunkter.

Föreläggande om dagvattenåtgärder samt införande av ersättningsrätt till fastighetsägare i vissa fall

Utredningen föreslår (se t.ex. s. 669 ff.) att kommunen under vissa förutsättningar ska kunna förelägga fastighetsägare att vidta vissa åtgärder rörande dagvattenhantering. Juridiska fakultetsnämnden instämmer sammantaget i förslaget och anser att denna möjlighet är ett viktigt verktyg att ge kommunen, men bedömer att det bör övervägas om liknande möjlighet till föreläggande även borde införas för markområden som ägs eller brukas samfällt. Det kan t.ex. vara allmän plats med enskilt huvudmannaskap eller markområden som utgörs av en samfällighet. I vissa situationer kan det tänkas att markområden som är lämpliga för dagvattenhantering utgörs av mark som hör till enskilda fastigheter och/eller mark som är samfällad för flera fastigheter gemensamt. Att begränsa förslaget till att enbart omfatta fastighetsägare kan därför leda till situationer där den bästa lösningen inte kan väljas då kommunen saknar möjlighet att rikta ett föreläggande till en samfällighet eller en gemensamhetsanläggning. Situationerna kan illustreras med att det inom vissa typer av äldre planområden, som exempelvis omfattas av byggnadsplan, alltid finns ett enskilt huvudmannaskap för allmänna platser. Inom dessa områden har kommunen mycket små möjligheter att



påverka dagvattenhanteringen, bl.a. eftersom planen ofta redan är genomförd samt att kommunen saknar rättslig kontroll och inflytande över allmänna platser med enskilt huvudmannaskap. Marken som dessa utgörs av ägs och förvaltas av en gemensamhetsanläggning eller samfällighet, och i realiteten torde den enda möjligheten med Utredningens förslag vara att anta en helt ny detaljplan, vilket många gånger skulle innebära ett onödigt stort arbete och resursanvändande sett till vad man vill uppnå. Utredningens förslag i denna del borde bl.a. därför utvidgas till att även ge kommunen möjlighet att påverka dagvattenhantering på mark som på något sätt ägs och brukas gemensamt, på motsvarande sätt som föreslås avseende fastighetsägare.

Vidare bedömer Juridiska fakultetsnämnden att förslaget har en något otydlig utformning i vissa delar. En del som behöver förtydligas är hur undantaget från när ett föreläggande kan ske förhåller sig till den föreslagna rätten till ersättning. Undantaget är i nuvarande form utformat som en skälighetsregel, vilket i och för sig bedöms lämpligt. Det är dock otydligt hur undantag vid oskälighet förhåller sig till den föreslagna ersättningsregeln. Juridiska fakultetsnämnden bedömer situationen som att en rätt till ersättning är nödvändig för att ingreppet ska bli proportionerligt, dvs. en frånvaro av ersättning skulle leda till ett oproportionerligt ingrepp och eventuellt strida mot egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Samtidigt framstår det som oklart varför det behövs en undantagsregel om det finns rätt till ersättning och dagvattenåtgärden som föreläggandet rör utgör ett (angeläget) allmänt intresse. Om åtgärden är angelägen för det offentliga att genomföra torde det normalt räcka med att ägaren garanteras full ersättning för skadan, vilket den föreslagna ersättningsregeln bedöms innebära i och med hänvisningen till expropriationslagen (1972:719, ExL). Om det alternativt inte hade funnits något förslag om ersättningsregel hade undantaget om att ett föreläggande inte kan ske när det blir oskäligt varit helt nödvändigt för att undvika oproportionerliga ingrepp, men med en ersättningsregel är det dels oklart i vilka situationer ett föreläggande är oskäligt och detta inte går att hantera med ersättningsregeln, dels varför undantaget överhuvudtaget behövs när det finns en rätt till ersättning för situationer som har långtgående konsekvenser för den enskilda fastighetsägaren. Det behöver med anledning av det sagda förtydligas hur undantagsregeln förhåller sig till ersättningsregeln, givet att undantaget ska finnas kvar som ett förslag.

Vidare bedömer Juridiska fakultetsnämnden att den föreslagna ersättningsregeln har en något otydlig utformning. Förslaget hänvisar till expropriationslagen, vilket i och för sig är lämpligt och ändamålsenligt då förslaget följer den ersättningsrättsliga systematiken vid offentliga ingrepp, och innebär att den skadelidande har rätt till full ersättning och en oförändrad ekonomisk situation etc. givet att skadan är kvalificerad för ersättning. En otydlighet som bedöms föreligga är dock när en



uppkommen skada blir kvalificerad för ersättning. Enligt förslaget ska inte alla skador som uppkommer till följd av ett föreläggande vid den specifika situationen ersättas, utan ersättningsrätten är beroende av vilket ingrepp och vilken skada i egendomsskyddet som åtgärderna i föreläggandet innebär (se vidare s. 677). I författningskommentaren utvecklas detta något (s. 920) men det är trots detta inte helt tydligt och det bedöms kunna vålla problem och påverka förutsägbarheten negativt. Även vad som innefattas i ägarens s.k. ordinarie åtaganden skulle behöva utvecklas och förtydligas, exempelvis vad detta kan innebära i reella kostnader eller andra förpliktelser.

Den ovan återgivna skrivelsen om att skadan är av betydelse för rätten till ersättning kan vidare tolkas som att det bl.a. är skadans magnitud som är av betydelse, exempelvis hur stora kostnader som ägaren åsamkas eller hur mycket marknadsvärdet av fastigheten sjunker till följd av föreläggandet. Även här skulle det behövas tydligare riktlinjer, exempelvis ett väsentlighetsrekvisit eller dylikt, som gör att skadan måste vara av en viss magnitud för att vara ersättningsgill. Exempel på sådana kvalifikationsgränser finns exempelvis vid företags- och miljöskada (se 4 kap. 2 § ExL och 32 kap. MB) och även vid rådighetsinskränkningar (s.k. avsevärt försvarande samt betydande skada).

En annan oklarhet hos den föreslagna ersättningsregeln är hur 4 kap. ExL förhåller sig till utredningens uttalande om att det just är skadan som ska ersättas (se s. 677). Uttalandet skulle kunna tolkas som att det inte ska göras något påslag med 25 % på den ersättning som belöper på ersättningsposten marknadsvärde eller marknadsvärdesminskning (jmf. NJA 2023 s. 291 p. 32). Här är det inte helt tydligt eftersom Utredningen även hänvisar till 14 kap. PBL och vidare till 4 kap. ExL, som innebär att påslag ska göras på värdeersättningen.

Typerna av skada som uppkommer från denna typ av föreläggande kan vidare vara svårplacerad under respektive ersättningspost som finns i 4 kap. ExL. Denna svårighet är dock generell och troligen inget som behöver tas ställning till i förslaget, men det kan vara bra att medvetandegöra att det finns en risk för oklarhet avseende om något påslag ska göras på ersättningen, eftersom påslagsregeln enbart gäller för skador som är att hänföra till marknadsvärdet eller marknadsvärdeminskningen, medan s.k. ersättning för övrig skada inte omfattas av påslagsregeln. Den skada som kan tänkas uppkomma från ett föreläggande kan dock som sagt vara svårplacerad, vilket kan tänkas ge upphov till tillämpningsproblem.



Förslag om ändring i 6 kap. 40 § PBL

Utredningen föreslår att 6 kap. 40 § PBL, om vad kommunen kan kräva för prestation från byggherre eller fastighetsägare i exploateringsavtal, förändras genom ett tillägg. Tillägget innebär att kommunen kan kräva att en aktör vidtar eller bekostar åtgärd för dagvattenhantering som behövs för att detaljplanen ska kunna genomföras. Juridiska fakultetsnämnden bedömer att tillägget ansluter ändamålsenligt till övriga prestationer som kommunen kan kräva genom 6 kap. 40 § PBL och att förslaget har rimliga effekter på enskildas intressen. Förevarande regel har dock, oaktat förslaget, sedan tidigare en inbyggd otydlighet, som kan ge oönskade effekter, vad gäller förhållandet till lagen om offentlig upphandling (2016:1145, LOU). Det gäller framför allt när huvudmannen till en anläggning är en offentlig aktör, men genom exploateringsavtalet avtalar om att en byggherre eller fastighetsägare ska vidta (dvs. anlägga och bekosta) en åtgärd där anläggningen i slutändan är allmän och ev. övertas av den offentliga huvudmannen i ett senare skede. I vissa av dessa situationer kan LOU behöva tillämpas, trots att kommunen kan kräva att den privata aktören bekostar själva utbyggnaden av anläggningen. Problemet är generellt och finns oaktat Utredningens förslag, men det bör uppmärksammas att LOU kan göra att lagtextens stadgande om att vidta åtgärd sätts ur spel även för dagvattenlösningar vilket kan leda till att sådana i praktiken blir svårare att realisera effektivt genom exploateringsavtal.

Förslag till planbestämmelser i 4 kap. PBL

Utredningen föreslår att kommunen ska få ökade möjligheter att reglera dagvattenfrågor genom planbestämmelser i detaljplan. Juridiska fakultetsnämnden instämmer sammantaget i förslaget och bedömer det som lämpligt och ändamålsenligt att ge kommunerna detta verktyg. Det bör dock framhållas, vilket delvis görs av Utredningen, att planbestämmelserna gäller tills planen ändras eller upphävs, och att huvudregeln är att en detaljplan inte får ändras eller upphävas under genomförandetiden för planen. Detta innebär att en ogenomtänkt eller dåligt utformad planbestämmelse kan få stora negativa effekter eftersom flexibiliteten i genomförandefasen minskar. Juridiska fakultetsnämnden vill därför framhålla att det är av yttersta vikt för exempelvis förutsägbarhet och ett effektivt plangenomförande att planbestämmelserna om dagvatten är tydliga, genomtänkta och inte leder till ett onödigt fastlåsnad av vad bestämmelserna omfattar i praktiken. Den optimala lösningen är inte alltid given på förhand, vilket kan fordra en viss flexibilitet i planbestämmelserna (givet att det är ändamålsenligt och förutsägbart).



Samordning mellan olika planområden

Utredningen beskriver att en utmaning är att den bästa lösningen för dagvattenhantering kan ligga utanför det aktuella planområdet (se t.ex. s. 639). Juridiska fakultetsnämnden instämmer i dennabedömning, men önskar en mer djupgående utredning och förslag avseende hur gemensamma behov för ett större område som exempelvis består av flera olika detaljplaneområden ska samordnas vad gäller dagvattenhantering. Ett potentiellt problem som bedöms kunna uppkomma är när den optimala lösningen ligger inom ett planområde som planeras genomföras senare än andra planområden, som dock är beroende av att dagvattenlösningen kan realiseras med den optimala lokaliseringen. Här ställs samordningen på sin spets, och det skulle vara önskvärt med djupare utredning och förslag som gör ansvarsfördelningen tydligare och klargör om det går att kräva att huvudmannen inrättar dagvattenanläggningar inom områden som inte omedelbart ska exploateras. Samordningsfrågor är dock inget nytt, även gator och andra allmänna platser kan ombesörja ett större område, och det skulle vara möjligt att använda dessa regler och principer som förebild tillsammans med exploateringsavtal för att även lösa samordningsfrågan med dagvatten.

Övriga synpunkter

Dagvattenfrågor är av stor betydelse även inom områden som redan är bebyggda. Juridiska fakultetsnämnden bedömer att Utredningens förslag i större omfattning borde ha omfattat möjligheter för kommunen att ordna dagvattenfrågor inom områden som redan är bebyggda. Utredningen har i sina förslag tyngdpunkt på att många dagvattenfrågor behandlas i samband med plan- och lovprocesser. Detta är en bra lösning, men kanske inte tillräckligt då (framtida) problem med dagvattenhantering inte kommer vara begränsande enbart till nya områden, utan även uppkomma inom områden som så att säga redan är färdigbyggda. Juridiska fakultetsnämnden hade önskat större möjligheter, än vad nuvarande förslag ger, för kommunen att hantera dagvatten även inom dessa områden.

En avslutande synpunkt är ansvarsfördelningen när dagvatten inte hanteras på ett adekvat sätt. Utredningen beskriver många framtida scenarier; kännetecknande för dessa är att vi kan förvänta oss mer intensiva skyfall i framtiden, vilket sannolikt kommer leda till översvämningar. En fråga är om införandet av dagvattenhantering som en ett allmänt intresse i 2 kap. PBL, och som kommunen ska beakta vid planläggning och lovgivning, kommer påverka kommunens ansvar i händelse av framtida översvämning. Sannolikt kommer införandet innebära att fastighetsägare och andra som drabbas av översvämningar



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

6 (6)

2024-06-04

JURFAK 2024/14

kommer kunna ställa högre krav (sannolikt skadeståndskrav) på kommunen i händelse av översvämning. Att dagvatten införts som ett allmänt intresse i 2 kap. PBL innebär alltså mer långgående krav på att marken är lämplig för sitt ändamål (bebyggelse) även från dagvattenssynpunkt, och om områden ändå drabbas av översvämningar skulle det sannolikt, för vissa typer av fall, gå att hävda att kommunen brutit i sin fysiska planering då man bedömt området som lämpligt men att det senare trots detta drabbades av översvämning. Det hade varit önskvärt att Utredningen även berört denna situation, i synnerhet situationen när kommunen eventuellt har brutit i sin planläggning och hänsyn till dagvattenhantering, samt även anslutande regler i PBL om preskription för framtida skador för dessa typer av situationer.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Marc Landeman med bistånd av professor David Langlet. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer