

Handläggare
Jonas Lidbrink
Telefon: 08-508 287 31**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2024-06-11, p. 16

En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2024/332

Förvaltningens förslag till beslut

- Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Sammanfattning

SOU 2023:72

Kommunstyrelsen har remitterat utredningen om Vattenfrågor vid planläggning och byggandes betänkande *En enklare hantering av vattenfrågor vid planering och byggande (SOU 2023:72)* till nämnden för yttrande senast den 23 juli 2024.

Syftet med utredningen har varit dels att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljö kvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900) på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och som underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. Det har även varit att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

I betänkandet föreslår utredningen omfattande förändringar i bl.a. plan- och bygglagen, miljöbalken och lag (2006:412) om allmänna vattentjänster i syfte att förenkla och förtydliga tillämpningen av bland annat miljö kvalitetskrav för vatten i planering och lovsituationer.

Utredningens förslag

De viktigaste förslagen för nämndens del innebär sammanfattningsvis följande:

Inom planläggning och lovgivning (i ny samt befintlig miljö)

- Nya bestämmelser i miljöbalken som innebär att det uppställs krav på att följa bestämmelser om miljö kvalitet även för en plan enligt bl.a. plan- och bygglagen.
- Att användningen av ett område i en sådan plan, i fråga om vattenmiljö, inte får antas strida mot försämrings- eller äventyrandeförbudet.
- Att användningen av ett område i en sådan plan, i fråga om annan miljö än vattenmiljö, inte får antas medföra att en gränsvärdesnorm överträds.
- Att det genom ändringar i miljöbalken samt plan- och bygglagen ges möjlighet vidta åtgärder utanför planområdet för att säkerställa att de ovan nämnda kraven följs.
- Att det genom ändringar i plan- och bygglagen ges möjlighet att i planbestämmelser föreskriva en dagvattenhantering och andra skyddsåtgärder.
- Att det genom ändringar i plan- och bygglagen ges utökade möjligheter att i samband med vissa lovprövningar i befintlig miljö ställa krav på dagvattenåtgärder.
- En definition av dagvatten införs i plan- och bygglagen.

I lagen om allmänna vattentjänster

- Kommunen ges möjlighet att under vissa förutsättningar förelägga en fastighetsägare att utföra åtgärder för dagvattenhantering.
- Nya definitioner av bl.a. dagvatten och dagvattenhantering, samt ändrad definition av avlopp och enskild anläggning.

Inom ramen för benämningar och definitioner i miljöbalken

- Nya förtydligande benämningar på olika typer av miljö kvalitetsnormer. Däremot ingen definition av dagvatten och inga ändringar i bestämmelser om avloppsvatten. Utredningen hänvisar i detta sammanhang till behoven av översyn av lagstiftningen i samband med genomförandet av det kommande nya avloppsvattendirektivet.

I vattenförvaltningsförordningen (2006:440)

- Ändringar av en del centrala begrepp om miljö kvalitet
- Fastställande av kraftigt modifierade vattenförekomster får ske utifrån hänsyn även till påverkan på urban markanvändning.
- Flera nya möjligheter till undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden.
 - Vattenmyndigheterna ska kunna ange blandningszoner i närheten av utsläpp från punktkällor med högre

- föreningenskoncentration än i ytvattenförekomsten i övrigt;
- Idag finns möjlighet för myndighet och kommun att trots överträdelse från försämrings- och äventyrande-förbuden tillåta verksamheter och åtgärder som tillgodoser allmänintresse av större vikt. Nu föreslås motsvarande möjlighet för undantag för att besluta om detaljplan som tillgodoser allmänintresse av större vikt;
 - Myndighet eller kommun ges möjlighet att besluta om tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten;
 - Myndighet eller kommun ges möjlighet att tillåta plan, verksamhet eller åtgärd som strider mot försämringsförbudet och gränsvärdesnormer för vatten om överträdelsern
 - beror på föroreningskälla utanför Sveriges gränser, eller
 - sker i utpekad blandningszon och överträdelsern inte hindrar att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.

Inom strandskydd i miljöbalken

- Strandskydd ska inte återinträda när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan om ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen.
- Strandskydd ska inte återinträda när en äldre plantyp, eller detaljplan i område som tidigare haft sådan äldre plantyp, upphävs eller ersätts av en ny detaljplan, om frågan om upphävande av strandskyddet sedan tidigare har prövats särskilt.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningens viktigaste synpunkter avseende förslagen i betänkandet är följande:

Inom planläggning och lovgivning (i ny samt befintlig miljö)

- Förvaltningen tycker att det är positivt att det uppställs krav i miljöbalken att en plan enligt plan- och bygglagen ska följa bestämmelser om miljö kvalitet.
- Förvaltningen tycker att det är mycket positivt att det i plan- och bygglagen ges möjlighet att genom planbestämmelser säkerhetsställa erforderliga skyddsåtgärder för dagvatten inom ett planområde. Även möjligheten till att vidta åtgärder

utanför planområdet och reglera detta i exploateringsavtal bedöms ha övervägande fördelar.

- Förvaltningen bedömer sammantaget att förslagen bör medföra att det blir tydligare vilka krav på hantering av dagvatten som kommunen får ställa i samband med planläggning och vid bygglov och att det ges väsentligt bättre förutsättningar att säkerställa åtgärderna. Detta bör underlätta planläggningssituationen och bör få till följd att fler dagvattenåtgärder genomförs i praktiken.
- Även i fråga om befintliga miljöer bedömer förvaltningen att det blir vissa förbättringar genom möjligheten att ställa skäliga krav på dagvattenhantering i samband med lovgivning enligt plan- och bygglagen. Möjligheten bedöms få särskild betydelse i de fall tomten antingen ligger utanför detaljplan eller om befintlig detaljplan inte reglerar frågan om dagvattenhantering.
- Förslaget tar enligt utredningen sikte på de pågående klimatförändringarna och risken för översvämning. Förvaltningen bedömer att det trots föreslagna ändringar alltjämt kommer vara svårt att vid lovgivning enligt plan- och bygglagen ställa tillräckliga krav på dagvattenhantering i form av rening, med hänsyn till de miljö kvalitetsnormer som gäller för berörd vattenförekomst.

I lagen om allmänna vattentjänster

- Förvaltningen tycker det är positivt att det införs definitioner av dagvatten samt att det ges möjlighet att under vissa förutsättningar förelägga en fastighetsägare att utföra åtgärder för dagvattenhantering.
- Av utredningen framgår att syftet med ett föreläggande i första hand är att kunna hantera översvämningssrisker samt att upprätthålla funktionen i en allmän va-anläggning och inte av hänsyn till miljö kvalitetsnormer för berörd vattenförekomst. Förvaltningen bedömer dock att flödesfördörjande åtgärder indirekt kan resultera i en viss dagvattenrening.
- Förvaltningen anser att det behöver klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet vilken del av kommunen som ska fatta beslut om föreläggande om dagvattenåtgärder.

Inom ramen för benämningar och definitioner i miljöbalken

- Förvaltningen välkomnar utredningens ansats att förenkla och samordna bestämmelserna om miljö kvaliteten.
- Förvaltningen anser att det är svårt att bedöma konsekvenserna av förslagen inom miljöbalkens område. Det föreslås bland annat en del väsentliga förändringar i fråga om både nomenklatur och sakfrågor rörande vattenförvaltning, men frågorna har inte utretts närmare ur miljöbalksperspektiv och

inte heller konsekvensbedömts. Sådana frågor har inte heller legat inom utredningens uppdrag och förvaltningen anser att förslagen i den delen är otillräckligt underbyggda.

- Förvaltningen anser det viktigt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet beakta det kommande nya avloppsdirektivet, som också ska genomföras i svensk nationell rätt.

I vattenförvaltningsförordningen

- Förvaltningen konstaterar att förslag om ytterligare undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i vattenförvaltningsförordningen ligger i linje med riksdagens beslut om att genomföra möjliga undantag enligt vattendirektivet¹ i svensk lagstiftning.
- Det är positivt att urban markanvändning får beaktas vid utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster.
- Förvaltningen anser att utredningens förslag till ytterligare möjligheter till undantag kan innebära lättnader för stadsplaneringen.
- Förslagen förefaller dock ha utretts enbart utifrån behoven ur plan- och bygglagstiftningens perspektiv, trots att de i första hand gäller vattenförvaltning och kan få konsekvenser inom miljöbalkens tillämpningsområde. Förvaltningen framhåller att förslagen bör utredas även ur miljölagstiftningens perspektiv och att oklarheter och tolkningssvårigheter behöver beaktas och utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Inom strandskydd i miljöbalken

- I fråga om utredningens förslag om att strandskydd inte ska återinträda om syftet med den nya detaljplanen är densamma anser förvaltningen att det finns miljömässiga fördelar med att fortsatt låta strandskydd återinträda om en detaljplan upphävs. Detta eftersom det då krävs en förnyad prövning mot nuvarande förhållanden om strandskyddet även fortsättningsvis ska vara upphävt. Konsekvenserna bör därför utredas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Övrigt

- Förvaltningen har utöver vad som anges ovan inte närmare analyserat eventuella administrativa eller ekonomiska konsekvenser i genomförandeskedet inom planering och byggande.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Bakgrund

Remissen

Regeringskansliet har remitterat Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggandes betänkande *En enklare hantering av vattenfrågor vid planering och byggande (SOU 2023:72)* till Stockholms stad.

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) som avser vatten. Syftet med utredningen har för det första varit att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljö kvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och som underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. För det andra har syftet varit att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Utifrån syftet har uppdraget mer precist varit att bl.a. analysera kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, se över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplanläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Nedan sammanfattas de av utredningens förslag som närmast berör miljö- och hälsoskyddsmyndens verksamhetsområde.

Utredningens förslag

Förtydligande av bestämmelser om miljö kvalitet för vatten

Utredningen lämnar flera förslag på förtydliganden av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljö balken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Detta gäller i första hand hur frågor om miljö kvalitet ska hanteras i planläggningssituationen och vilka undantag som kan göras från krav på viss miljö kvalitet för vatten i sammanhanget.

Det föreslås att begreppen gränsvärdesnorm, målsättningsnorm, resultatnorm och övriga normer ska (åter)införas i definitionen av olika typer av miljö kvalitetsnormer i 5 kap. 2 § miljö balken.

Utredningen föreslår två nya bestämmelser i 5 kap. 3 a och b §§ miljö balken som reglerar tillämpning av bestämmelser om miljö kvalitet vid planläggning. Enligt 3 a § får i planen utpekad an-

vändning av mark- och vattenområden för *vattenmiljö* inte strida mot försämrings- och äventyrandeförbuden och i fråga om *annan miljö än vattenmiljö* inte strida mot gränsvärdesnorm. Skyddsåtgärder får vidtas utanför planområdet för att säkerställa att förbuden inte överträds och ska beslutas, avtalas eller vidtas senast i samband med beslutet om planen.

Ytterligare undantag från försämringsförbudet

Utredningen föreslår ändringar i vattenförvaltningsförordningen som innebär att undantagen från miljö kvalitetskraven för vattenmiljö utökas för att bättre återspegla de undantag från miljö kvalitetskraven som EU-rätten möjliggör.

För det första föreslår utredningen att s.k. blandningszoner ska utpekas. Syftet med förslaget är bl.a. att öka transparensen kring hur mätningar ska göras för att anses vara representativa för ytvattenförekomster och utsläppspunkter. Gränsvärdesnormer får under vissa förutsättningar överträdas i en sådan zon.

För det andra föreslås ett nytt undantag för situationen att en överträdelse av en gränsvärdesnorm beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna.

Ett tredje nytt undantag avser sådana tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten. Även sådan kortvarig försämring är tillåten efter beslut av en myndighet eller kommun.

För det fjärde tydliggör utredningen att den befintliga undantagssituationen till följd av ett allmänintresse av större vikt även omfattar planläggning, till skillnad från gällande bestämmelse som är begränsat till verksamhet eller åtgärd.

Fastställande av lokala åtgärdsprogram

Om det behövs för att uppnå en miljö kvalitetsnorm ges en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt en möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommunerna med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv. Syftet med ändringen är att öka sannolikheten både för uppfyllandet av åtgärdsprogrammet för vattendistriktet som helhet och uppnåendet av vattenförekomsters miljö kvalitetsnormer. Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

I miljöbalken föreslås att strandskydd inte ska återinträda när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan och ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen. Syftet med ändringen är att underlätta processen för ändringar och upphävande av detaljplaner. Av motsvarande skäl föreslås i lag (1998:811) om införande av miljöbalken att strandskydd inte ska återinträda när en äldre generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan, om frågan om upphävande av strandskyddet sedan tidigare har prövats särskilt. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Dagvattenhantering vid planläggning och lovgivning

Utredningen föreslår att den generella tillämpningen av bestämmelserna om miljö kvalitet i plan- och bygglagen avgränsas till planläggningssituationen (regionplan, översiktsplan respektive detaljplan eller områdesbestämmelser). För andra ärenden enligt plan- och bygglagen kommer det inte finnas generella krav på tillämpning av bestämmelser om miljö kvalitet. Däremot kan det finnas sådana krav i de specifika bestämmelserna för vissa typer av prövningar.

I plan- och bygglagen förtydligas att möjligheterna att hantera dagvatten är ett sådant allmänt intresse som behöver beaktas vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk.

Det tydliggörs i miljöbalken att den myndighet som planlägger kan klara vattendirektivets s.k. försämrings- och äventyrandeförbud inte bara genom skyddsbestämmelser inom planområdet utan också genom att, som ett komplement till planen, besluta, avtala eller vidta skyddsåtgärder utanför planområdet. Samtidigt utökas de skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser i syfte att motverka sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses med försämrings- och äventyrandeförbuden. Det förtydligas också att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering.

I plan- och bygglagen förtydligas att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på både vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning dagvatten. Detsamma gäller när en lov- eller anmälningspliktig åtgärd på en byggnad vidtas på en bebyggd tomt. Bestämmelsen kommer i första hand att bli tillämplig när en lovpliktig åtgärd vidtas i ett om-

råde som omfattas av en äldre detaljplan i vilken frågan om vattenförsörjning, avlopp eller dagvatten inte har tagits omhand.

Regleringen i miljöbalken om regeringens roll i hanteringen av frågor om miljö kvalitet vid planläggning enligt plan- och bygglagen slopas och ersätts av en möjlighet för regeringen att besluta om ett planföreläggande enligt plan- och bygglagen om det behövs för att tillgodose intresset att bestämmelserna om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken inte ska överträdas.

Tillsyn och uppföljning av dagvattenhantering

Både i plan- och bygglagen och i lagen om allmänna vattentjänster införs en legaldefinition av termen dagvatten. I lagen om allmänna vattentjänster införs också en legaldefinition av termen dagvattenhantering och ändring i definitionen av termen avlopp med innebörden att dagvattenhantering är en egen vattentjänst skild från avloppshantering.

Vidare föreslås en bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster att kommunen ska kunna förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder, om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning. Om sådana planbestämmelser saknas får kommunen besluta ett motsvarande föreläggande om åtgärderna inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte heller oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. Av utredningen framgår att syftet i första hand är att kunna hantera skyfall och översvämningensrisker, inte att beakta vattenmiljön.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, med undantag för förslaget till ändring i lag (2018:1408) om ändring i miljöbalken² som föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

För ändringarna i plan- och bygglagen, miljöbalken, väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om allmänna vattentjänster, vattenförvaltningsförordningen och plan- och byggförordningen föreslås övergångsbestämmelser som innebär att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträ-

² Lag (2018:1408) om ändring i miljöbalken avser ändring i 22 kap. 25 § miljöbalken och lagen träder i sin helhet i kraft den 1 januari 2029. Utredningens nu aktuella förslag innebär att lydelsen av 22 kap. 25 § första stycket 9 inte ändras från den 1 januari 2029, på sätt som föreslagits i lagen om ändring i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken, utan att nuvarande lydelse, med en redaktionell ändring, fortsatt gäller. Den redaktionella ändringen görs för bättre samordning av de uttryck som används vid hänvisning till 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

dandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Detta gäller med undantag för bestämmelsen om ändrade regler för återinträde av strandskydd i miljöbalken. Denna ändring bör gälla för alla sådana ärenden direkt från ikraftträdandet.

Avseende förslaget till ny föreläggandemöjlighet för kommunen i lagen om allmänna vattentjänster bör denna möjlighet gälla endast i förhållande till detaljplaner och områdesbestämmelser som har beslutats från den 1 januari 2027.

Övriga föreslagna författningsändringar bör gälla direkt vid ikraftträdandet.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 23 juli 2024.

Kommunstyrelsen har även remitterat stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, stadsledningskontoret samt Stockholms Stadshus AB.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Övergripande synpunkter

Inledning

Miljöförvaltningen har i olika sammanhang uppmärksammat svårigheterna att säkerställa att miljökvalitetsnormer får genomslag i planering och byggande. Ur förvaltningens perspektiv ligger de kanske främsta utmaningarna i gällande lagstiftning i bristen på instrument i plan- och bygglagen för att säkerställa att miljökvalitetsnormer följs vid genomförande av en detaljplan samt vid bygglov i befintliga miljöer (jfr 2 kap. 10 § och 9 kap. 30 § plan- och bygglagen). Förvaltningen välkomnar därför att det nu har tagits initiativ till att se över lagstiftningen.

Betänkandet är mycket omfattande och innefattar många förslag till genomgripande ändringar i de lagstiftningar som berör hantering av vatten vid planering och byggande. Många av förslagen innebär enligt miljöförvaltningens mening väsentliga förbättringar, inte minst de föreslagna ändringarna i 4 kap. plan- och bygglagen som möjliggör planbestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka konflikt med försämrings- och äventyrandeförbudet och krav på dagvattenhantering. Detta är mycket positivt. Utredningen föreslår emellertid också bestämmelser som kan leda till en ökad belastning till ett vattenområde i form av ökade möjligheter att beakta utspädning.

Miljöförvaltningen uppfattar vidare att utredningens avsikt är att beaktande av bestämmelser om miljö kvalitet i betydligt större utsträckning än i dag ska genomsyra planprocessen och beaktas utifrån plan- och bygglagstiftningen. För kommunala verksamheter inom planering och byggande kommer detta nya fokus på bebyggelsens påverkan på vatten och miljön i övrigt att innebära en stor förändring. Avseende vattenmiljö blir det med förslagen tydligare vilka krav på hantering av dagvatten som kommunen får ställa i samband med planläggning och vid bygglov och det ges betydligt bättre förutsättningar att säkerställa att de planlagda åtgärderna också genomförs. För att förslagen ska få avsett genomslag kommer det fortsatt behövas tydlig vägledning och uppföljning.

Utredningen har identifierat ett antal frågor för framtida översyn, däribland behov av klimatanpassning i redan planlagda områden för att möta rådande klimatförändringar och ökade skyfall. Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning av behov av fortsatt utredning av frågan.

Generellt om förslagen om ändringar i miljölagstiftningen

Utredningen ger i betänkandet vid upprepade tillfällen uttryck för att det är svårt att få helhetsgrepp om lagstiftningen om miljö kvalitet; bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen är otydliga och svåra att tillämpa, genomförandet i olika sektorslagstiftningar harmoniserar inte med varandra och flera av de förslag till kompletteringar och förtydliganden som initierats har ännu inte realiserats.

Miljöförvaltningen delar den bilden och anser att det finns ett behov av att ta ett helhetsgrepp på frågan om miljö kvalitet för vatten. Det har dock varken funnits förutsättningar eller varit avsikten att se över miljö kvalitetslagstiftningen i dess helhet inom ramen för utredningen.

Miljöförvaltningen anser att utredningens ambitioner och förslag är vällovliga och välkomnar principiellt förslag att öka tydligheten. Miljöförvaltningen anser också att förslagen att reglera krav på miljö kvalitet vid planläggning i nya bestämmelser (5 kap. 3 a-b §§ miljöbalken) är positiva.

Miljöförvaltningen ställer sig också principiellt positiv till att samordna begreppen om i 5 kap. miljöbalken och de andra sektorslagstiftningar som hänvisar dit, för ökad tydlighet.

Miljöförvaltningen uppfattar att de behov av ändringar i 5 kap. miljöbalken i övrigt och i vattenförvaltningsförordningen som utredningen identifierat i stor utsträckning präglas av planerings- och byggandeperspektivet. Förvaltningen anser att tillämpningen vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken och eventuella behov av för-

ändringar ur det perspektivet är otillräckligt utrett. Detta gäller även i fråga om förslagen till ytterligare undantag från försämringsförbudet, även om förvaltningen konstaterar att ytterligare undantag i sig ligger i linje med regeringens ställningstagande att alla möjligheter till undantag från den generella kravnivån som medges i vattendirektivet ska genomföras i svensk rätt (jfr prop. 2017/18:243). Eftersom bestämmelser om miljö kvalitet för vatten i första hand handlar om vattenförvaltning hade en översyn av så centrala frågor som nomenklatur och undantag även behövt utgå från ett miljöbalksperspektiv.

Miljöförvaltningen uppfattar att planerings- och byggandeperspektivet gör att det kan ifrågasättas om utgångspunkterna för utredningens förslag vilar på tillräckligt underlag. Ett enkelt men tydligt exempel är frågan om hur 5 kap. 4 § miljöbalken ska beaktas i tillsyn av verksamhet och åtgärder, eftersom just tillsyn inte nämns i bestämmelsen. Bestämmelsen är svårtillämpad i miljötillsynen. Utredningen föreslår nu en ny rubrik ”Miljö kvalitet vid prövning av verksamheter och åtgärder” före 5 kap. 4 § miljöbalken, men rubriken nämner inte heller tillsyn och i motiveringen kan inte utläsas att tolkningssvårigheterna har uppmärksamats och beaktats. Förslaget innebär närmast att oklarheterna om tillämpningen ökar.

Vidare noteras att betänkandet helt saknar en bedömning av konsekvenserna för tillämpningen av miljölagstiftningen av de föreslagna ändringarna. Utan sådan utredning och konsekvensanalys kan verkan av de föreslagna ändringarna inte bedömas. Miljöförvaltningen förutsätter att det inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet görs en grundligare utredning och analys av konsekvensen för den miljörettsliga tillämpningen av eventuella ändringar av de delar av förslagen som berör 5 kap. miljöbalken och dess följdlagstiftning.

Generellt om förslagen rörande reglering av dagvattenhantering

Som anges i bakgrunden föreslås att det införs legaldefinition av dagvatten i lagen om allmänna vattentjänster och i plan- och bygglagen, en definition av dagvattentjänster i lagen om allmänna vattentjänster samt en ändring av bl.a. definitionen av begreppet avlopp. Ändringen innebär att bortledande av dagvatten från område med samlad bebyggelse inte längre utgör avlopp i lagen om allmänna vattentjänsters mening.

Utredningen föreslår däremot inte att det införs någon definition av dagvatten i miljöbalken och inte heller någon ändring i definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken. Utredningen hänvisar härvid till det kommande avloppsvattendirektivet och att genomförandet av denna i svensk rätt antas medföra behov av översyn av detta.

Miljöförvaltningen anser att det är principiellt positivt att det införs definitioner av dagvatten. Eftersom dagvatten regleras genom flera olika lagstiftningar är det dock viktigt att säkerställa att bestämmelserna i de olika lagarna harmonierar med varandra. Exempelvis föreligger anmälningsplikt enligt 13 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för inrättande av avloppsanordning. Det finns redan med den nuvarande regleringen i miljölagstiftningen oklarheter rörande vilka dagvattenlösningar som omfattas av anmälningsplikten. Om definitionerna av avlopp och avloppsvatten inte harmonierar i närliggande lagstiftningar finns betydande risker för svårigheter att bedöma i vilka situationer anmälningsplikt föreligger.

Det är utifrån underlaget i betänkandet svårt att bedöma om och i så fall hur de ovan nämnda definitionerna kan komma att påverka hur dagvatten hanteras inom ramen för miljöbalken. Beslut om det nya avloppsvattendirektivet väntas dock inom relativ närtid och det ska sedan genomföras i svensk rätt. Förvaltningen utgår ifrån att det nya direktivet beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet och att det säkerställs att bestämmelserna om dagvatten i lag om allmänna vattentjänster, plan- och bygglagen och miljöbalken synkroniseras.

Krav på miljö kvalitet vid planläggning och lovgivning

Krav på icke-försämring och förbud mot äventyrande för planer

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 5 kap. 3 a § första stycket miljöbalken som innebär att i planen utpekad användning av mark- och vattenområden (1) för *vattenmiljö* inte får strida mot försämrings- och äventyrandeförbuden och (2) i fråga om *annan miljö än vattenmiljö* inte strida mot gränsvärdesnorm. I föreslagna 5 kap. 3 a § andra stycket miljöbalken anges att den myndighet som planlägger kan klara de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden inte bara genom skyddsbestämmelser inom planområdet utan också genom att, som ett komplement till planen, besluta, avtala eller vidta skyddsåtgärder utanför planområdet. Sådana beslut eller avtal ska vara fattade senast i samband med beslut om planen.

Utredningen föreslår vidare en ändring i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen med innebörden att exploateringsavtal kan avse även anläggning för dagvattenhantering.

Miljöförvaltningen anser att förslagen är mycket positiva. I utredningens uppdrag ingick emellertid också att redovisa vilken detaljeringsgrad (t.ex. vilka undersökningar och analyser) som krävs vid olika typer av detaljplaneärenden för att kommunen ska kunna anses ha visat att gällande miljö kvalitetsnormer för vatten kan följas (jfr betänkandet s. 129). Miljöförvaltningen anser att detta inte i till-

räcklig utsträckning har klarlagts. Detta är olyckligt eftersom det finns ett behov av ökad samsyn och mer likriktat arbetssätt mellan kommun och länsstyrelse för att undvika utdragen handläggning och försvårande av detaljplanprocesserna. En god tillämpning av de föreslagna bestämmelserna är därför fortsatt beroende av utvecklad vägledning.

Förvaltningen anser att innebörden av bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 2 rörande annan miljö än vattenmiljö behöver utvecklas i det fortsatta arbetet. Här torde det i första hand handla om miljö kvalitetsnormer för luft och buller.

Möjligheter till planbestämmelser om skyddsåtgärder

Utredningen föreslår ändringar i 4 kap. plan- och bygglagen som innebär att det blir möjligt att genom planbestämmelser reglera skyddsåtgärder inom planområdet i syfte att motverka en otillåten påverkan på vattenmiljön.

Förslaget innebär enligt miljöförvaltningens bedömning väsentligt förbättrade förutsättningar att ställa krav på dagvattenhantering vid planläggning både avseende rening och flödesfördröjning. Idag är möjligheten att ställa krav på *renande* åtgärder begränsad till indirekta planbestämmelser i plankartan, medan skyddsåtgärder för att motverka översvämning har medgetts något mer långtgående. I samband med en kommuns detaljpanelläggning ska länsstyrelsen särskilt bevaka planförslaget inverkan på miljö kvalitetsnormer och kan i förlängningen välja att överpröva en kommuns beslut att anta planen. Enligt miljöförvaltningens uppfattning har länsstyrelsen i Stockholms län i flera fall framfört i sina yttranden att föreslagna dagvattenåtgärder bör säkerhetsställas, vilket är svårt att tillmötesgå fullt ut med rådande begränsningar i lagstiftningen. Nuvarande begränsning utgör i förlängningen ett hinder för att vid bygglovsgivningen säkerhetsställa dagvattenhanteringen i linje med detaljplanens intentioner. Miljöförvaltningen bedömer sammantaget att utökade möjligheter att reglera skyddsåtgärder bör underlätta planläggningssituationen och att fler dagvattenåtgärder därmed kommer att genomföras i praktiken. Miljöförvaltningen ser dock framför sig att de föreslagna ändringarna kan komma att medföra behov av ökade resurser och utvecklade arbetssätt i flera led i stadsutvecklingsprocessen, inte minst i genomförandeskedet.

Skyddsåtgärder utanför planområdet

Möjligheten enligt föreslagna 5 kap. 3 a § andra stycket miljöbalken att vidta skyddsåtgärder både inom och utanför planområdet samt möjligheten att ställa krav på en byggaktör eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera dessa i exploateringsavtal medför enligt förvaltningen en välkommen flexibilitet. Det blir lättare att åstad-

komma nödvändiga skyddsåtgärder i de fall förutsättningarna inom en enskild fastighet eller inom planområdet är begränsade. Miljöförvaltningen anser dock att utgångspunkten även fortsatt bör vara att den enskilda byggrättens utbredning måste medge nödvändigt utrymme för dagvattenhantering.

Miljöförvaltningen bedömer att de föreslagna ändringarna även kan öppna upp för nya möjligheter vid detaljplaner som omfattar flera byggaktörer och ett större planområde genom att i avtal reglera samfinansiering och genomförande av gemensamma skyddsåtgärder nedströms. Härigenom finns möjligheter att vidta åtgärder som både är mer effektiva ur ett miljöperspektiv, mer konstads effektiva och innebär ett totalt sett mindre markanspråk än vid enskilda lösningar. Enligt förvaltningen är många gånger även en kombination av lokala åtgärder tillsammans med åtgärder nedströms att föredra för att erhålla en effektiv fördröjning och rening.

Utredningen anför att den inte ser något hinder mot att skyddsåtgärder även genomförs på helt andra platser inom den berörda vattenförekomsten än nedströms ett planområde. Detta förutsatt att skyddsåtgärderna - inom eller utanför planområdet, var för sig eller tillsammans - långsiktigt uppväger att vattenstatusen försämras eller att möjligheterna att uppnå vattenförekomstens miljö kvalitetsnormer äventyras. Utredningen belyser i denna kontext att kommunen även kan besluta om eller, som förvaltningen uppfattar det, själv vidta åtgärder upptagna i ett lokalt åtgärdsprogram (LÅP) i syfte att förbättra en vattenförekomst status och därigenom minska den påverkan ny bebyggelse enligt en detaljplan skulle innebära.

I sammanhanget ser miljöförvaltningen det dock som viktigt att framhålla att ett LÅP inte syftar till att enbart förhindra försämring, utan att uppnå en långsiktig *förbättring* av en vattenförekomst status. Det är alltså viktigt att den avsedda förbättringen av vattenförekomstens status som framgår i LÅP inte uteblir på grund av att planerade åtgärder istället vidtas enbart som skyddsåtgärder för att möjliggöra tillkommande belastning från detaljplaner.

Som exempel kan nämnas att huvudfokus i Stockholm stads arbete med LÅP är att så långt det är möjligt åtgärda den historiska och befintliga belastningen som påverkar en vattenförekomst. Tillkommande belastning i samband med ny exploatering har hanterats genom uppfyllelse av en åtgärdsnivå som berörda nämnder i staden har fastställt. Åtgärdsförslagen i LÅP i kombination med tillämpning av åtgärdsnivån vid ny- och ombyggnation har i samband med framtagandet av LÅP långsiktigt bedömts kunna bidra till att en god vattenstatus kan uppnås i stadens vattenförekomster.

Miljöförvaltningen anser sammanfattningsvis att en åtgärd som anges i ett LÅP kan behöva arbetas om och dimensioneras för att

kunna hantera den i LÅP:et förutsedda belastningen och den tillkommande som planprojektet medför. I sådana sammanhang torde åtgärden också kunna delfinansieras av planprojektet. I Stockholm stad finns begränsat med ytor att genomföra LÅP-åtgärder. Det är därför viktigt att markutnyttjandet för åtgärderna, när de väl kommer till stånd, blir effektivt.

Miljöförvaltningen uppfattar att utredningens förslag möjliggör att skyddsåtgärder i många fall kommer kunna placeras där de ger störst nytta för vattenförekomsten. Miljöförvaltningen vill dock framhålla att det finns en risk för att skyddsåtgärder som ligger utanför planområdet på längre sikt kan komma att byggas bort, framför allt om åtgärderna lokaliseras på en helt annan plats. Detta bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Krav på hantering av dagvatten vid bygglovsgivning

Föreslagna ändringar i 2 kap. 10 § PBL

En central fråga för miljöförvaltningen är att det behöver finnas förutsättningar för att ställa krav på dagvattenhantering i syfte att kunna följa miljökvalitetsnormer inom områden med befintlig detaljplan, i vilken dagvattenfrågan inte har reglerats.

I den nu gällande 2 kap. 10 § plan- och bygglagen anges att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. I 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, som anger förutsättningarna för att bygglov ska ges, finns ingen hänvisning till 2 kap. 10 §. Bestämmelsen tillämpas därför inte på beslut om bygglov inom område med befintlig detaljplan. Som framgår i de övergripande synpunkterna ovan har miljöförvaltningen påpekat att det är en brist att det saknas en sådan hänvisning.

Utredningen föreslår nu att 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska ändras dels genom att hänvisningarna till ”miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken” ersätts med mer specifika hänvisningar till bestämmelser om miljökvalitet (”bestämmelser om miljökvalitet i 5 kap. 3 a och b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken”), dels genom att tillämpningen helt begränsas till planläggning och inte vid andra ärenden enligt lagen.

Vid prövning av bygglov inom en befintlig detaljplan, som inte beaktat miljökvalitetsnormer, eller utanför detaljplanerat område, kommer det alltså även fortsättningsvis inte att finnas något *generellt* krav på att följa vare sig miljökvalitetsnormer eller andra bestämmelser om miljökvalitet. Huruvida det går att ställa krav på åtgärder som krävs för att följa miljökvalitetsnormer beror då på om

det är särskilt reglerat i de bestämmelser som ska tillämpas vid sådana prövningar och ärenden, se nedan rörande förslag till ändring i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen.

Föreslagna ändringar i 8 kap. 9 § PBL

Utredningen föreslår att det i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen och 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen ska införas generella krav på att obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den går att bl.a. *i skäligen utsträckning* hantera dagvatten. Genom 8 kap. 11 § plan och bygglagen blir bestämmelsen även tillämplig vid lov- eller anmälningspliktig ändring av byggnad.

Enligt författningskommentaren är syftet med de nya kraven att kommunen i samband med prövning av ett bygglov ska kunna ställa krav på enskilda anläggningar för bl.a. dagvattenhantering om detta inte har hanterats i detaljplanen för området och det inte finns behov av en samlad lösning. Utredningen anför att frågan om dagvattenhantering även bör kunna prövas i ett marklov som föregår ett beslut om bygglov.

Miljöförvaltningen uppfattar att den föreslagna bestämmelsen får särskild betydelse i de fall tomten antingen ligger utanför detaljplan eller områdesbestämmelser eller om befintlig detaljplan eller områdesbestämmelser inte reglerar frågan om dagvattenhantering.

Enligt utredningens förslag bör frågan om lokalt omhändertagande av dagvatten som utgångspunkt alltid utredas och prövas vid lovprövning om frågan inte redan är utredd i detaljplan. I ett ärende om lov för en åtgärd *utanför* ett område med detaljplan eller *inom* ett område med detaljplan, men där *planen saknar bestämmelser* om dagvattenhantering, föreslås att kommunen ska kunna ställa krav på vilket dagvattenflöde en dagvattenanläggning ska klara att fördröja och även precisera på vilket sätt fördröjningen lämpligen bör ske utifrån nedströms vattensystem och den mottagande recipientens känslighet. Enligt utredningen bör dock prövningen i denna del inte begränsa den byggrätt som framgår av en befintlig plan.

Den föreslagna bestämmelsen tar enligt utredningen sikte på de pågående klimatförändringarna och risken för översvämning om dagvatten inte hanteras på rätt sätt. Begränsningen till *i skäligen utsträckning* innebär enligt utredningen ett förtydligande av vilka krav i relation till dagvattenhantering som går att ställa för att undvika betydande olägenheter för omgivningen. Det innebär vidare att det inte bör ställas mer långtgående krav på dagvattenhantering än vad som är rimligt beroende på om frågan berör en allmän eller enskild dagvattenanläggning. För exempelvis tomter som ska bebyggas med en- eller tvåbostadshus får det enligt utredningen anses rimligt att

ställa krav på särskild dagvattenhantering endast om det finns en särskild flödesproblematik på tomten.

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till utökade möjligheter för byggnadsnämnden att i lovärenden för nybyggnation och vissa ändringar ställa krav på dagvattenhantering för att hantera de pågående klimatförändringarna och risken för översvämning. Miljöförvaltningen bedömning är att det däremot sannolikt inte kommer att vara möjligt att i samband med lovprövning i område utanför detaljplan eller där det finns detaljplan, som inte reglerar frågan, ställa krav på dagvattenhantering i form av rening med hänsyn till de miljökvalitetsnormer som gäller för berörd vattenförekomst. Detta mot bakgrund av att krav på dagvattenhantering ska gälla endast *i skäligen utsträckning* och enligt motiven ska syfta till att förhindra uppkomst av olägenhet. Att miljökvalitetsnormer inte följs utgör inte olägenhet i miljöbalkens eller plan-och bygglagens mening.

För Stockholms del ligger dock den stora utmaningen i befintliga miljöer. Enligt 8 kap. 11 § plan- och bygglagen ska den ovan beskrivna 8 kap. 9 § tillämpas vid vissa lov- respektive anmälningspliktiga ändringar av byggnad i den utsträckning som är skäligen med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper. Därmed kommer det finnas möjligheter att i viss utsträckning ställa krav på dagvattenhantering även vid ändring i befintliga miljöer. Eftersom krav på dagvattenhantering enligt 9 § bara kan ställas *i skäligen utsträckning* och 9 § bara ska tillämpas *i skäligen utsträckning* vid prövning av dessa ändringar, ska det, som miljöförvaltningen tolkar det, göras en dubbel skälighetsprövning (först bedöma vad som är skäligen dagvattenhantering och sedan bedöma om i vilken utsträckning det är skäligen att tillämpa den) Det framstår därför som oklart hur stora möjligheterna att ställa krav på åtgärder i befintliga miljöer kommer att bli i praktiken.

Som anges ovan föreslås 2 kap. 10 § plan- och bygglagen inte tillämpas vid lovprövning. Miljöförvaltningen bedömer därför sammantaget att det även med övriga föreslagna ändringar fortsatt kommer finnas begränsade förutsättningar att i lovärenden inom detaljplaner, som inte har utformats med beaktande av miljökvalitetsnormer, ställa krav på dagvattenhantering i form av rening av hänsyn till vattenkvaliteten. Miljöförvaltningen anser att det är otillfredsställande.

Förslag om möjlighet att upphäva detaljplan

Som anges i betänkandet har avsikten enligt förarbetena till 2 kap. 10 § plan- och bygglagen³ varit att gamla planer skulle upphävas el-

³ Bestämmelsen infördes ursprungligen i 2 kap. 3 § äldre plan- och bygglagen i samband med att miljöbalken infördes.

ler ändras med hänsyn till de nya kraven på att följa miljö kvalitetsnormer i 2 kap 10 § plan- och bygglagen. Det finns emellertid inget krav på kommunen att ompröva eller ändra en gammal detaljplan enkom för att den inte är förenlig med 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. I praktiken sker inte heller en sådan ändring eller omprövning av gamla detaljplaner av hänsyn till miljö kvalitetsnormer för vatten, trots att bygglov med påverkan på sådana miljö kvalitetsnormer alltjämt meddelas med stöd av dessa.

Utredningen föreslår vissa ändringar i syfte att få till stånd upphävanden och ändringar av detaljplaner när detta behövs. Exempelvis föreslås i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen en ny möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose intresset att bestämmelserna om miljö kvaliteten i 5 kap. miljöbalken inte ska överträdas.

Utredningen anger att regeringens möjligheter till ingripande sannolikt kommer att nyttjas sparsamt och främst för att efter att genomförandetiden gått ut upphäva detaljplaner som inte är förenliga med 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. Miljöförvaltningen ställer sig därför tveksam till om de nu föreslagna ändringarna i praktiken medför att fler planer upphävs eller ändras. Miljöförvaltningens uppfattning är att det sannolikt bara kommer att ske i exceptionella fall.

Sammanfattande synpunkt

Sammanfattningsvis välkomnar miljöförvaltningen de utökade möjligheterna att i lovprövning ställa krav på dagvattenhantering. Miljöförvaltningens bedömning är dock att de föreslagna ändringarna inte innebär någon betydande förbättring av förutsättningarna att ställa krav på de reningsåtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormer i befintliga miljöer, om detta inte redan är reglerat i en detaljplan. Även om utökade försättningar att ställa krav på flödesfördröjande åtgärder kan ha en viss positiv inverkan på vattenmiljön. Miljöförvaltningen bedömer att det även fortsättningsvis kommer vara oklart hur kommuner ska kunna fullgöra sitt ansvar enligt 5 kap. 3 § miljöbalken för att miljö kvalitetsnormer för vatten följs inom ramen för planering och byggnation, eftersom det alltjämt saknas generella krav på att följa miljö kvalitetsnormer i lovprövningar.

Tillsyn och uppföljning av dagvattenåtgärder

Utredningen föreslår att det i lagen om allmänna vattentjänster införs en möjlighet för kommunen att, om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning, förelägga en fastighetsägare att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestäm-

meler. Om sådana planbestämmelser saknas får kommunen besluta ett motsvarande föreläggande om åtgärderna inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte heller oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. Vid bedömningen av om det finns förutsättningar för ett sådant föreläggande som avses i den senare situationen ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning.

Om åtgärderna enligt föreläggandet kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten, har fastighetsägaren rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför. Utredningen föreslår att kommunens kostnader för sådana ersättningskrav får täckas av va-avgiften.

Det ska inledningsvis noteras att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte har egen tillsyn inom lagen om allmänna vattentjänster, men har däremot tillsyn enligt miljöbalken av va-huvudmannens verksamhet. Förvaltningen delar uppfattningen att dagvattenhantering har varit bristfälligt reglerat i den lagen och välkomnar en ökad möjlighet för kommunen att ställa krav på dagvattenåtgärder.

Av utredningens förslag framgår att rätten att förelägga om en dagvattenåtgärd inom kommunen bör kunna delegeras till en nämnd men att utredningen anser det vara olämpligt att delegera uppgiften till va-huvudmannen, eftersom va-huvudmannen har ett kundförhållande som tjänsteleverantör till fastighetsägaren och blir sakägare när ett föreläggande riktas mot fastighetsägaren.

Förvaltningen anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver klargöras vilken del av en kommun som ska kunna förelägga fastighetsägare om dagvattenhantering.

Förvaltningen anser att det finns vissa motsägelser i att föreläggandet å ena sidan kan omfatta åtgärder som finansieras genom va-taxan samt motiveras utifrån va-anläggningens funktion men va-huvudmannen samtidigt anses vara olämplig avsändare av föreläggandet.

Av betänkandet framgår vidare att uppföljning av att bestämmelserna i detaljplan och områdesbestämmelser med krav på att dagvattenanläggningar följs bör ske i samband med miljönämndens tillsyn över dagvattenanläggningar och dagvattenhantering (s. 648). Förvaltningen tolkar detta som att utredningen tänker sig att förelägganden enligt lagen om allmänna vattentjänster därmed också ska meddelas av miljönämnd. Det kommer därmed indirekt vara en uppgift för miljönämnden att dels följa upp efterlevnad av planbestämmelser enligt plan- och bygglagstiftningen och dels enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Utsläpp av dagvatten från en fastighet kan vara en miljö- och hälsoskyddsfråga, om vattnet är förorenat eller flödet orsakar olägenhet i

omgivningen. Det kan vidare finnas samordningsfördelar om en miljönämnd kan förelägga en fastighetsägare om att vidta dagvattenåtgärder. Å andra sidan har miljönämnden i en kommun även tillsyn över va-huvudmannens verksamhet enligt miljöbalken, vilket kan tala för att det vore mindre lämpligt att ålägga en miljönämnd möjligheten att förelägga fastighetsägare, eftersom det finns en risk för att miljönämndens opartiskhet kan komma att ifrågasättas. Förvaltningen noterar slutligen att föreläggande enligt lagen om allmänna vattentjänster inte nämns i betänkandets bedömning av konsekvenser för handläggningen hos miljönämnder (jfr s. 814).

Förvaltningen konstaterar vidare att föreläggande ska få meddelas när det behövs för att upprätthålla funktionen i en allmän va-anläggning. Av utredningen framgår att syftet i första hand är att kunna hantera skyfall och översvämningssrisker och av utredningen framgår att föreläggandet närmast ska fungera som påminnelse om de bestämmelser om dagvattenåtgärder som framgår i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller har stöd i en vattentjänstplan. Med utredningens föreslagna ändringar i framförallt 8 kap. plan- och bygglagen kommer också dagvattenhantering i större utsträckning prövas i lovärenden. Den nära anknytningen till plan- och byggregleringen talar enligt förvaltningen för att det bör övervägas om detta är en fråga för en byggnadsnämndens bygglovstillsyn.

Ytterligare undantag från försämringsförbudet

Urban markanvändning

Förvaltningen noterar att utredningen föreslår att en ytvattenförekomst ska kunna förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad om de hydromorfologiska förändringar som behövs för att uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka urban markanvändning.

Förvaltningen har själv framhållit behovet av en sådan bestämmelse och välkomnar utredningens förslag.

Blandningszoner

Utredningen föreslår att undantagen från miljökvalitetskraven för vattenmiljö utökas genom att s.k. blandningszoner ska utpekas av vattenmyndigheten. Myndigheter eller kommuner ska vidare ha möjlighet att besluta om undantag för överskridanden i sådana blandningszoner, förutsatt att överträdelsen inte hindrar att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.

Blandningszoner innebär att det i närheten av utsläppspunkter, där föroreningskoncentrationerna i regel är högre, är tillåtet med högre halter än i vattenförekomsten i övrigt.

Syftet med förslaget är enligt utredningen bl.a. att öka transparensen kring hur mätningar ska göras för att anses vara representativa för ytvattenförekomster och utsläppspunkter.

Enligt utredningen har det framkommit att det i tätortsområden, särskilt i industriområden, kan finnas stora behov av blandningszoner och att dessa kan överlappa varandra.

Det ligger i sakens natur att en representativ övervakningspunkt inte kan ligga i en blandningszon. Ur det perspektivet kan utredningens förslag tänkas syfta till att förtydliga vilka överväganden som behöver göras vid bedömning av vilka punkter som är representativa. I praktiken torde det vara lika stora svårigheter att avgränsa en blandningszon som att identifiera representativa övervakningspunkter. Detta gäller i synnerhet i större vattenförekomster eller kustvatten, då de faktiska förutsättningarna varierar kraftigt i fråga om t.ex. utsläppskällans läge i vattnet, vattnets djup, storlek på yta, vindriktning etc. Det framstår därför som oklart vilken omfattning en blandningszon kan ha och om t.ex. en hel vattenförekomst kan komma att utpekas som blandningszon.

Det behöver säkerställas att förslaget inte leder till oönskade och icke avsedda konsekvenser i form av ökade möjligheter att beakta utspädning och därmed öka belastningen till vattenområden. Förvaltningen anser att förutsättningarna för att peka ut blandningszoner behöver utredas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet, inte minst ur miljötekniskt perspektiv.

Föroreningskällor utanför Sveriges gränser

Utredningen föreslår att en myndighet eller en kommun ska få besluta om undantag från miljö kvalitetskraven för den situationen då en gränsvärdesnorm överskrids till följd av en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och då effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna. Som exempel nämns kvicksilver som överskrider gränsvärdesnormen på grund av en föroreningskälla utanför Sveriges gränser.

Vattenmyndigheterna har idag valt att tillämpa bestämmelserna om mindre stränga krav för kvicksilver för hela landet i enlighet med artikel 4.5 i vattendirektivet. Tillämpningen av det undantaget innebär dock att det inte får ske någon ytterligare försämring av en vattenförekomsts status idag.

Utredningen anför att skillnaden i bedömning av vad som avses vara en ytterligare försämring får stor påverkan på möjligheterna att tillåta verksamheter, men också på möjligheterna att planera för ny bebyggelse i olika delar av landet. Enligt praxis från EU-domstolen innebär inte varje tillförsel av ett ämne, t.ex. kvicksilver, automatiskt att en försämring av statusen faktiskt sker. Bedömningen ska

istället gälla huruvida tillförseln av ämnet medför en försämring av denna kvalitetsfaktor. EU-domstolen har även uttalat att varje försämring av en kvalitetsfaktor som redan befinner sig i den lägsta klassen ska anses utgöra en försämring av statusen för den vattenförekosten.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att det saknas konsensus om vad försämringsförbudet innebär vid planläggning, tillstånd och provning, framförallt när status är i lägsta klass. Det är dock i första hand EU-domstolen som genom rättspraxis ska vägleda i denna fråga. Ett förtydligande av hur ”varje försämring” bör tolkas är av stor vikt för att remissinstanser och myndigheter ska göra likvärdiga bedömningar av verksamheters påverkan utifrån försämringsförbudet.

Utredningen har vidare framhållit att det är oklart hur artikel 6 i prioämnesdirektivet⁴ och artikel 4.5 i vattendirektivet, som innehåller strängare villkor för undantag än prioämnesdirektivet, förhåller sig till varandra. Utredningen har bedömt att det vid gränsöverskridande föroreningar bör vara artikel 6 i prioämnesdirektivet som ska tillämpas, bl.a. eftersom prioämnesdirektivet bedöms ha företräde framför vattendirektivet enligt principen om *lex specialis*, men att undantaget bör inordnas i den undantagsregim som finns i vattenförvaltningsförordningen.

Förvaltningen utesluter inte att den nya undantagsmöjligheten kan medföra risk för ökade utsläpp till vatten med negativ påverkan på vattenmiljön som följd. De tolkningssvårigheter som föreligger, både i fråga om försämringsförbudet och hur de berörda direktiven förhåller sig till varandra, behöver därför särskilt beaktas och utredas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten

Utredningen föreslår att myndighet eller kommun ska få besluta om undantag från försämringsförbudet för tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter.

Miljöförvaltningen vill inledningsvis framhålla att det fanns en motsvarande möjlighet till undantag för tillfälliga överskridanden i 2 kap. 7 § miljöbalken i dess lydelse från 2010 (SFS 2010:882), som sedermera tagits bort genom (SFS 2018:1407). Det framgår inte av betänkandet om övervägandena som då var aktuella har beaktats i utarbetandet av det nu aktuella förslaget.

⁴ Europaparlamentet och Rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område

Förvaltningen konstaterar att avgränsningen till ”tillfälligt och kortvarigt” följer av vattendirektivet och praxis från EU-domstolen, men begreppen är relativa och det finns fortsatt behov av förtydliganden. Exempelvis kan ett infrastrukturprojekt pågå i allt från några veckor till flera år, beroende på omfattning. Ska bedömningen av tillfälligt och kortvarigt relateras till byggprojektets längd (och vad gäller i så fall för komplexa byggprojekt med olika delprojekt) eller kalendertid? Det är EU-domstolens sak att genom rättspraxis vägleda om innebörden av begreppen, men de tolkningssvårigheter som nu föreligger behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det måste vidare vara säkerställt att bestämmelser om miljökvalitet inte kan sättas ur spel genom upprepade beslut om undantag för ett och samma projekt.

Det finns också en risk att möjligheten till undantag enligt detta förslag i sig sänder signalen att kortvariga utsläpp av t.ex. länshållningsvatten endast har ringa miljöpåverkan och att det i praktiken kan komma att ligga närmare till hands att ansöka om undantag istället för att undersöka möjligheter för rening. Grundprincipen bör vara att reningsåtgärder och försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att ett länshållningsvatten kan medföra miljöpåverkan.

Enligt utredningens förslag ska vattenmyndigheten remitteras inför beslut om undantag. Miljöförvaltningen bedömer att det skulle innebära en administrativt tung handläggning och beslutsförfarandet skulle närmast få karaktären av dispensprövning.

Miljöförvaltningen anser att det är oklart om denna typ av undantag huvudsakligen aktualiseras i samband med större projekt som även tillståndsprövas enligt miljöbalken och om frågan i så fall ska prövas inom ramen för en sådan process.

Övriga synpunkter på förslagen om ytterligare undantag

Som anges inledningsvis ligger förslagen om ytterligare undantag i linje med tidigare beslutad inriktning om att fullt ut genomföra undantagen i vattendirektivet. Översyn av möjligheterna till undantag har dock, som förvaltningen förstår det, inte uttryckligen ingått i utredningens uppdrag.

Verksjuristen vid Havs- och vattenmyndigheten Ramona Liveland har i sitt särskilda yttrande (s. 963 f) framfört synpunkter på att det för flera av de föreslagna nya undantagen inte framgår tydligt hur dessa är motiverade utifrån gällande direktiv i relation till svensk rätt. Konsekvenserna av att införa dessa undantag beskrivs inte heller i konsekvensanalysen. I vissa fall framstår det som att de situationer de föreslagna undantagen förväntas omhänderta redan hanteras inom ramen för befintligt regelverk. Det blir därmed inte tydligt

vilket faktiskt behov som ska omhändertas. Avseende exempelvis långväga förorening av kvicksilver tillämpas undantag i form av mindre strängt kvalitetskrav redan i dag i mycket stor utsträckning. Det behöver tydliggöras i vilken ytterligare utsträckning undantag skulle kunna tillämpas. I anslutning till dessa nya undantag ges ingen förklaring till hur dessa avvikelser från miljökvalitetsnormen ska rapporteras till kommissionen.

Miljöförvaltningen anser att detta bör beaktas och utredas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Fastställa lokala åtgärdsprogram

Utredningen föreslår att det i 6 kap. vattenförvaltningsförordningen införs en ny *möjlighet* för en region, en kommun eller några kommuner tillsammans att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram (LÅP), med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv. Ett sådant åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Förvaltningen anser att det är positivt att förslaget omfattar en möjlighet att ta fram ett LÅP, vilket kan öka andelen framtagna åtgärdsprogram samt vidare konkretisera arbetet för god vattenstatus. Eftersom förutsättningarna för genomförandet av konkreta åtgärder kan komma att förändras över tid är det viktigt att LÅP vid behov kan utvecklas över tid och att det finns möjlighet att förhålla sig till LÅP på ett flexibelt sätt. Detta eftersom det behövs utrymme för förändringar av de föreslagna åtgärderna och utredningarna. I Stockholm har detta hanterats genom att kommunfullmäktige har beslutat om en handlingsplan för god vattenstatus, som innefattar uppdrag till nämnderna att ta fram och besluta om LÅP.

Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

Av 7 kap. 18 g § miljöbalken framgår att i fråga om strandskydd som har upphävts genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen gäller strandskyddet åter, om området upphör att omfattas av detaljplanen eller om den ersätts med en ny detaljplan. Motsvarande gäller enligt 10 a § lag (1998:811) om införande av miljöbalken även när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen.

Det innebär att om en kommun vill att strandskyddet ska vara fortsatt upphävt behövs ett nytt beslut om upphävande i den nya detaljplanen. För att kunna besluta om ett upphävande i detaljplan krävs särskilda skäl och att intresset att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Utredningens förslag innebär att strandskyddet inte ska gälla åter om ändamålet med området är detsamma i den nya planen som i den äldre planen. I fråga om äldre plantyper, och för detaljplaner i områden som tidigare omfattats av äldre plantyper, föreslår utredningen ett tillägg till 10 a § som innebär att strandskyddet bara inträder i dessa fall ”om inte annat har bestämts”.

Lättnader i strandskyddet har diskuterats under lång tid, i synnerhet i fråga om glesbygdskommuner där förbättrade förutsättningar för exploatering i strandnära lägen förväntas bidra till utveckling av samhället. Tidigare lagförslag om differentiering av strandskydd i så kallade strandnära utvecklingslägen har emellertid inte genomförts (jfr prop. 2021/22:168). Det bör dock noteras att strandskyddet i första hand är en fråga för staten, som genom länsstyrelsebeslut kan utöka eller inskränka dess omfattning.

Miljöförvaltningen vill dock för det fortsatta lagstiftningsarbetet bidra med följande synpunkter ur kommunalt perspektiv.

Förvaltningen anser att de nuvarande bestämmelserna om återinträde av strandskydd fyller sitt syfte. Förutsättningarna för strandskydd kan ha ändrats sedan planen beslutades och det kan därför vara lämpligt att upphävande av strandskyddet prövas på nytt när en ny detaljplan tas fram. Även om ändamålet är detsamma kan en ny plan skilja sig mycket från den äldre planen. Det är inte klarlagt i förslaget hur stora förändringarna skulle kunna vara när det gäller t.ex. bebyggelsens omfattning och utbredning, utan att strandskyddet prövas på nytt.

Den nu föreslagna ändringen i 10 a § lag om införande av miljöbalken har även tidigare varit aktuell i *Tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i remissyttrande över det betänkandet sammanfattningsvis förespråkat att strandskydd fortsatt ska återinträda.⁵

För Stockholms del kan noteras att länsstyrelsen i ett beslut från 1999 förordnat om strandskyddets omfattning i länet. Förordnandet kan innebära att det har ”bestämts annat”. Det betyder i så fall att strandskyddet, med förslaget till ändring i 10 a § lagen om införande av miljöbalken, inte skulle inträda vid upphävande av generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, eller detaljplan i område som tidigare haft sådan äldre plantyp, i de områden där undantag från strandskyddet fastslogs genom beslutet 1999.

En mycket begränsad del av stränderna inom Stockholms stad omfattas av strandskydd. Det hänger samman med att gröna stränder

⁵ MHN 2021-03-25, § 4, Dnr 2021-2560, Remiss om Tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

planlades som parkmark på 1960-talet, sannolikt för att skydda dem från exploatering, och att länsstyrelsen 1977 beslutade att undanta samtliga planlagda stränder från strandskydd, både de gröna och de hårdgjorda. Till följd av detta och 1999 års länsstyrelsebeslut har få naturstränder i Stockholm strandskydd, trots höga värden för friluftsliv och djur- och växtliv.

Miljöförvaltningens uppfattning är vidare att enbart planläggning inte ger samma förutsättningar att skydda ett område mot exploatering som strandskydd. Andra former av områdesskydd är ofta kostsamma, både att inrätta och fortsatt följa upp. Även av det skälet anser förvaltningen att det är bra att strandskyddet prövas på nytt när en ny detaljplan tas fram. Det ligger också i linje med bl.a. Stockholms stads handlingsplan för biologisk mångfald, som anger att naturliga strandmiljöer och deras ekologiska funktioner ska värnas från olika former av ingrepp.

Stränder kan i praktiken även fungera som ett skydd mot effekterna av klimatförändringar för bebyggelse längre bort ifrån strandlinjen. Bedömning av ianspråktagen strand- och översvänningszon ingår även i statusklassning av hydromorfologiska parametrar enligt EU:s vattendirektiv. Förvaltningen noterar att betänkandet saknar redovisning av konsekvenser av förslaget om strandskydd utifrån dess påverkan på samhällets motståndskraft mot klimatförändringar samt utifrån försämrings- och äventyrandeförbud av hydromorfologiska parametrar.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Maria Svanholm
Avdelningschef