



Datum: 2024-06-12

Ärendenummer: SLK-2024-00298

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: li.spn@regeringskansliet.se

Diarienummer: LI2023/03629

## Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Göteborgs Stad är positiv till att den omfattande utredningen har genomförts och bedömer generellt att förslagen i utredningen är positiva. Det är bra att vattenfrågorna lyfts tydligare i lagstiftningen.

Utifrån stadens nämnders synpunkter vill staden ändå lämna ett antal kommentarer. Flertalet synpunkter avser förtydliganden som berörda nämnder ser behov av. Vidare avser synpunkterna till exempel definition av dagvatten och underhåll, översiktsplanens innehåll, exploateringsavtal, föreläggande om dagvattenåtgärd, tillämpning av miljö kvalitetsnormer vid planläggning samt lokala och regionala åtgärdsprogram.

Göteborgs Stad noterar att utredningen inte fullt ut hanterat de otydligheter som finns gällande ansvar, rådighet och finansieringsmodeller för att hantera skyfall. Det kan finnas behov av att avvakta med lag- och författningsförändringarna för detta så att de i utredningens föreslagna förändringar kan sammanvägas och konsekvensbeskrivas tillsammans med de förslag som kommer att tillkomma i SOU Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna som ska redovisas senast den 30 april 2025.

Göteborgs Stad bedömer att föreslagna ändringar totalt kommer att innebära en ökad miljönytta och ligger i linje med stadens arbete med att främja en god vattenmiljö.

### Kapitel 10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

I plan- och bygglagen (PBL) och lagen om allmänna vattentjänster föreslås en definition av termen dagvatten. I lagen om allmänna vattentjänster införs dels en definition av termen dagvattenhantering, dels ändras definitionen av termen avlopp. I plan- och bygglagen ändras definitionen av termen underhåll.

#### *Definition av termen dagvatten*

Göteborgs Stad delar utredningens beskrivning av de utmaningar som finns kopplat till dagens reglering respektive avsaknad av reglering av dagvatten. Det är en brist att det idag till viss del är otydligt vad som faktiskt avses med dagvatten och till viss del är även gränsdragningen mot traditionellt avloppsvatten otydlig. Definitionen av dagvatten som föreslås (1 kap 4§ PBL) lyder: ”Regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”. Staden ser positivt på att det införs en legaldefinition av termen dagvatten i plan- och bygglagen och att det sker förändringar i lagen om allmänna vattentjänster. Det är dock oklart vad det egentligen kan komma att innebära att samma definition inte föreslås införas i miljöbalken, som är den lagstiftning

som hanterar denna typ av anläggningar tillsynsmässigt. En situation där dagvatten är en egen juridisk vattenkategori i vissa lagstiftningar men inte i andra kan uppstå och det behöver tydliggöras vad det kan leda till.

Göteborgs Stad ser en del problematik med den förändring som föreslås i lagen om allmänna vattentjänster avseende begreppet avlopp. Dagvatten lyfts ut ur begreppet, men dränvatten föreslås tillsammans med spillvatten fortsatt definieras som avlopp. Eftersom dränvatten är ett stort problem ur ett tillskottsvattenperspektiv bör det inte belasta spillvattennätet utan i första hand avledas till dagvattenledningsnätet eller hanteras på annat sätt. Staden ser därför en risk med att låta dränvatten fortsatt definieras som avlopp och bedömer att förslaget riskerar att urholka kommunernas verktyg i arbetet med att minska tillskottsvatten orsakat av dränvatten.

Utredningen lyfter de utmaningar och behov av förändringar som finns avseende definitionen av avloppsvatten i 9 kap 2§ miljöbalken. Utredningen föreslår dock att justeringar genomförs i ett senare skede i samband med implementeringen av det omarbetade avloppsdirektivet. Staden bedömer dock att det kan vara problematiskt att förändringar av definitionerna i berörda lagstiftningar inte sker samordnat och anser att konsekvenserna av detta behöver belysas tydligare.

Göteborgs Stad tolkar alltså förslaget som att dagvatten inte längre blir en del av avloppsbegreppet medan dränvatten fortfarande är det. Definitionen innebär i sin tur även att skyfall tolkas som dagvatten. Både dagvatten och dränvatten avleds till de allmänna dagvattenledningarna och det finns en risk för utmaningar i tolkningen gällande avledning om vilket vatten som ska avledas till dagvattennätet samt vilket som ska avledas till spillvatten-/avloppsnätet. Definitionen av dagvatten inkl. skyfall medför konsekvenser gällande fördelningen av ansvar och skyldigheter för olika parter, vilket inte är tydliggjort i utredningen. Till exempel kan VA-huvudmannen anses få ett avvattningsansvar genom definitionen av dagvattenhantering något som utgör en skillnad enligt nuvarande reglering där VA-huvudmannen enbart ansvarar för bortledning av det avvattnade vattnet. Staden önskar utförligare beskrivning av konsekvenser av att lyfta ut dagvatten ur avlopp, likaså varför dränvatten fortsatt ska definieras som avloppsvatten.

Det bör även tydliggöras hur föreslagen definition påverkar exempelvis regler i Boverkets byggregler (BBR). Det är till exempel oklart om definitionen kan komma att innebära ett minskat tillämpningsområde för föreskrifterna om dagvatten i Boverkets byggregler (se till exempel 6:642 BBR ff).

#### *Definition av termen underhåll*

I 1 kap 4 § PBL föreslås legaldefinitionen ”underhåll” ändras från att avse åtgärder på en byggnad till att avse en allmän plats eller ett byggnadsverk. Termen byggnadsverk definieras i samma bestämmelse som en byggnad eller annan anläggning.

Staden är positiv till justeringen utifrån rådighet att ställa krav på fortsatt funktion av till exempel dagvattenhantering på allmän platsmark. Det är positivt att även allmän plats inbegrips i underhållsbegreppet. Av gällande praxis framgår samtidigt att begreppet anläggning omfattar de flesta konstruktioner i samhället, dock inte skyltar och ljusanordningar som regleras särskilt i PBL (MÖD 2015:42).

Det behöver tydliggöras hur ändringen kan påverka skyldigheten att utöva tillsyn över underhåll av byggnadsverk, enligt 8 kap. 13-16 §§ PBL.

## **Kapitel 10.4 Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen**

### *10.4.1 Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen*

I 2 kap. 6 § PBL föreslås tillägget att ”Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till *möjligheterna att hantera dagvatten.*”

Göteborgs Stad är positiv till tillägget, men önskar även att förslaget mynnar ut i tydligare planbestämmelser för just utformning, placering och hantering av ytor och anläggningar för dagvatten och skyfall. Det är generellt ett bra förslag som kan lyfta vattenfrågans vikt i stadsplaneringen. Inga ändringar planeras i 9 kap. 30 § PBL vilket kan komma att innebära att ansökan om bygglov bara ska prövas mot p 6 utanför detaljplanerat område. Vad detta innebär är oklart och behöver belysas.

Det har avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen att om en prövning av om en åtgärd innebär en betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL idag - ska den prövningen innefatta om dagvattenhanteringen kan komma att innebära en betydande olägenhet för omgivningen. Genom att frågan om dagvatten regleras särskilt i 2 kap. 6 § PBL kan det finnas en risk för att dagvattenhanteringen inte längre ska anses vara en del av prövningen i 2 kap. 9 § PBL.

Eftersom placering och utformning av byggnaden kan påverka dagvattenhanteringen inom fastigheten bör det övervägas om 2 kap. 6 § p 6 också bör vara en del av prövningen inom detaljplanerat område. Det bör oavsett detta också utredas hur krav på redovisning av dagvattenlösningar ska fördelas mellan bygglov och startbesked.

### *10.4.3 Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll*

I 3 kap. 4 § PBL förtydligas att det ska framgå av en översiktsplan hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. Göteborgs Stad är positiv till förtydligandet. Formuleringen tydliggör hur översiktsplanen ska hantera reglerna om miljö kvalitetsnormer på ett bättre sätt än nuvarande formulering som anger att översiktsplanen ska redovisa hur kommunen anser att miljö kvalitetsnormerna ska följas.

I 3 kap. 5 § PBL införs ett krav på att det av översiktsplanen ska framgå om den avviker från en havsplan för havsområdet, på vilket sätt den gör det och skälen för avviken. Detta är att betrakta som en viss skärpning av dagens situation men det är tveksamt vilken praktisk betydelse förslaget har. Göteborgs Stad ser att ett alternativ skulle kunna vara att se över om detta tydligare kan vara en del av länsstyrelsens synpunkter om ingripandegrunder. Länsstyrelsen ska redan i dagsläget samordna statliga synpunkter och ska i sitt granskningsyttrande till översiktsplanen ange vad de anser avviker. Göteborgs Stad anser att det behöver förtydligas vad det skulle innebära om en översiktsplan avviker från havsplanen när det gäller val av planförfarande, vem och vilka som har klagorätt med mera.

#### *10.4.4 Nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder mm vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser*

I 4 kap. 12 § PBL införs dels möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbudet för miljö kvalitetsnormer vatten, dels möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten. Här anges också i underlaget att sådana skyddsåtgärder som avses ska kunna vidtas utanför planområdet.

I 4 kap. 14 § PBL görs två ändringar som utökar bestämmelsens tillämpningsområde på så sätt att den inte bara avser situationer med en väsentlig ändring av markens användning, utan också situationer som innebär en väsentlig ändring av ett vattenområdes användning och att första punkten avser även anläggningar för dagvattenhantering. Det innebär att kommunen vid behov kan ställa krav på att den aktuella skyddsåtgärden för vatten ska ha vidtagits innan lov eller startbesked ges.

I 4 kap. 16 § PBL införs en ny möjlighet för kommunen att i en detaljplan, i fråga om dagvattenläggningar, bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att kunna hantera dagvatten och vattenbrist, samt för att inte överträda bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken.

I 4 kap. 42 § PBL införs en möjlighet att med områdesbestämmelser reglera skyddsanordningar för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbudet.

Göteborgs Stad anser att det är bra att det tydliggörs att planläggande myndighet kan besluta om skyddsbestämmelser för att klara vattendirektivets försämrings- och äventyrandeförbud både inom, och utanför berört planområde. Det är också positivt att de skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas i syfte att motverka sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses med försämrings- och äventyrandeförbuden. Se även synpunkter under kapitel 10.7.

Staden är positiv till förslagen som bland annat innebär att lov och startbesked kan behöva invänta en väl genomförd beskrivning av hur dagvatten är tänkt att hanteras i berört område. Staden är även positiv till att förslagen ger kommunen möjlighet att bestämma skyddsåtgärder, besluta om att lov eller startbesked får ges endast under förutsättning att en anläggning för dagvattenhantering har kommit till stånd samt bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten eller vattenbrist. Förslagen är positiva speciellt sett till vikten av att kunna visa på att tillräcklig rening av dagvatten och motverkande av översvämning kan åstadkommas - för att planen ska kunna anses leda till en lämplig markanvändningen i plan- och bygglagens mening och därmed inte riskera att överprövas. Det kan vara väl motiverat med sådana skyddsåtgärder i områden där exempelvis reningsgraden eller platsen för vattenhantering är avgörande för om markanvändningen är lämplig. Det kan också vara motiverat att inte reglera, för att på så sätt lämna till senare skeden att bedöma vad som är mest lämpligt eller den då bästa tekniken.

Staden är även positiv till möjligheten att kunna införa skyddsåtgärder vid planläggning för att motverka eller förebygga brist på vatten.

#### *10.4.5 Förtydligande av länsstyrelsens uppgifter och vattenmyndighetens roll avseende frågor om miljö kvalitet vid planläggning*

I 3 och 5 kap. PBL görs följdändringar avseende länsstyrelsens uppgifter vid planläggning som en följd av ändrade bestämmelser om miljö kvalitet i 2 kap. 10, 3 kap. 4 och 4 kap. 12, 14 och 16 §§ PBL.

I 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen införs ett krav på länsstyrelsen att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt som planläggningen avser, om kommunens förslag till plan innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken med stöd av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Göteborgs Stad ser positivt på att det förtydligas att det är länsstyrelsen som är statens representant gentemot staden avseende även vattenfrågorna, det underlättar arbetet i planprocessen och tydliggör rollfördelningen.

#### *10.4.6 Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse*

Bestämmelsen om exploateringsavtal i 6 kap. 40 § PBL föreslås ändras så att en byggherre eller fastighetsägare även kan vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering. Det krävs dock att åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och att byggherrens eller fastighetsägarens åtagande står i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Dagvattenproblematik är komplext och omfattar ofta ett större område än ett enskilt planområde. Staden anser att det behöver tydliggöras hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till 6 kap. 42 § PBL som anger att ett exploateringsavtal inte får avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning. Den begränsar alltså möjligheterna att avtala om ersättning för åtgärder som omfattar områden utanför det för ärendet aktuella planområdet, om inte planområdet ingår i en etappvis utbyggnad.

Staden vill lyfta att det kan krävas ett större helhetsgrepp om frågan för att komma till rätta med ett områdes dagvattenproblematik. Eftersom det inte är lämpligt att låta dagvattenfrågan styra storleken på ett planområde är detta en bra åtgärd - men det är viktigt att helheten enligt ovan bedöms för att uppnå en funktionalitet i förslaget.

I exploateringsavtal och markupplåtelseavtal är det idag möjligt att ställa krav på exploatörer att genomföra åtgärder för dagvatten och att medfinansiera åtgärder som kommunen bygger. Idag saknar dock kommunen möjligheter att ställa krav och begära finansiering från både exploatörer och befintliga fastighetsägare för skyfallsåtgärder som kommunen genomför men som ger nytta både för nya exploateringar och befintlig bebyggelse. Detta försvårar möjligheten att klimatsäkra staden samtidigt som skattekollektivet får stå för hela kostnaden. Staden bedömer att förslagen som utredarna presenterar kan bidra till att förenkla och förtydliga kommunens möjligheter att ställa krav och täcka kostnader för dagvattenåtgärder, samtidigt som det fortfarande finns en hel del oklarheter kring kravställning, ansvar och finansiering för skyfallsåtgärder.

I utredningen kan det i vissa delar tolkas som att lämnade författningsförslag även ska vara tillämpliga på regnintensitet som överskrider VA-huvudmannens ansvar, men användningen av begreppen dagvatten och skyfall gör det svårt att tolka vad som menas och det är önskvärt att detta förtydligas.

Ett exempel på oklar användning av begreppen dagvatten respektive skyfall presenteras i texten nedan och kommer från sidan 672 i utredningen: ”.....*Samtidigt kan vi konstatera att dagvatten vid skyfall normalt är så stora att endast en liten del kan avledas via det allmänna dagvattenledningsnätet och de allmänna öppna dagvattenlösningarna.....det kan finnas särskilda situationer då kommunen bör kunna förelägga en enskild fastighetsägare att vidta sådana dagvattenåtgärder som behövs för att förebygga problem vid kommande skyfall...*”

Här används begreppen dagvatten och skyfall på ett sätt som gör det svårt att tyda om det är möjligt att ställa krav på skyfall. Dels lyfts möjligheten att ställa krav på åtgärder för skyfall samtidigt som de åtgärder som exemplifieras endast är behjälpliga vid mindre regnintensitet, vilket vanligtvis benämns som dagvatten.

#### *10.4.7 Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt*

I 8 kap. 9 § PBL föreslås tillägget ”En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att *det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvatten.*”

8 kap. 9 § PBL tillämpas vid lovprövningen såväl inom som utanför detaljplanerat område (9 kap. 30 och 31 §§ PBL). Staden vill påpeka att dagvattenhanteringen på en obebyggd tomt redan idag regleras genom bestämmelsens p 2.

Göteborgs Stad är generellt positivt inställd till tillägget då det kan ge möjligheter att ställa krav på den som avser exploatera en tomt att ta fram mer utredningsmaterial gällande förutsättningar för vattenförsörjning, avlopp och dagvattenhantering i tidigt skede. Vad ”skälig utsträckning hantera dagvatten” innebär kan dock bli svårt att avgöra.

Förslaget innebär att man redan under bygglovsprövningen även måste pröva tomtens lämplighet när det kommer till dagvattenhantering. Idag regleras dagvattenhanteringen i Boverkets byggregler och är därmed ett tekniskt egenskapskrav som främst provas inför startbesked. Då dagvattenlösningen ofta innehåller olika tekniska lösningar anser staden att det bör förtydligas hur kommunerna skiljer på det som ska redovisas inför lov/förhandsbesked respektive startbeskedet samt om man skiljer på prövningen inom och utom detaljplanerade områden.

#### *10.4.10 Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande*

Regleringen i miljöbalken av regeringens roll i hanteringen av frågor om miljö kvalitet vid planläggning enligt plan- och bygglagen tas bort. Utredningen föreslår i stället att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 15 §§ PBL ändras så att regeringen får planförelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att tillgodose att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds. Detta är en ny ingripandemöjlighet för regeringen som staden anser är svårt att bedöma effekten av. Det kan dock konstateras att det är oklart hur sådana planer som föreläggs ska genomföras, exempelvis avseende fördelningen av kostnadsansvaret för framtagandet av en sådan plan. Detta behöver förtydligas.

## **Kapitel 10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar**

I 17 kap. 18 g § 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. I lagen om införande av miljöbalken föreslås även 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 prövats särskilt.

Återinträdandet av strandskydd är en försvårande faktor i stadsplaneringen i den urbana miljön. I Göteborg är det framför allt i arbetet med att ställa om områden längs vattendragen från verksamhetsinriktad markanvändning till blandstad med mer grönska och ökad tillgänglighet till vattnet som denna problematik uppkommer. Staden har flera exempel där det i centrala staden har inträtt strandskydd på ett sätt som motverkar en rimlig markanvändning. Det inte bara försvårar ett genomförande utan det kan också hindra en stadsutveckling i området om en dispens inte beviljas. Det är därför önskvärt att se över dessa regler, men staden anser att det som föreslås i utredningen inte kommer åt det problem som finns kring frågan.

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska återinträda vid nya planer om de ersätter en plan där ändamålet med det nya planområdet är detsamma som i den äldre planen. I betänkandet kan vidare utläsas att samma ändamål avser att området i stort får samma användning i den nya planen som den äldre. Poängen med en sådan ändring är tveksam då en ny plan med samma typ av användning som en gammal är ovanlig och om sådana ändringar i markanvändningen som planeras kan det göras i en så kallad ändringsplan inom vilket strandskyddet inte återinträder.

En annan oklarhet i dagens situation kopplat till strandskydd är att det inte går att söka strandskyddsdispens i förväg, innan planen vunnit laga kraft, vilket gör att det är svårt att fullt ut bedöma om planen är genomförbar.

## **Kapitel 10.6 Förtydligad reglering av frågor om dagvatten, vattenbrist och skydd av vattenområden i lagen om allmänna vattentjänster**

### *10.6.1 Ny reglering av dagvatten*

Utredningen föreslår att det i lagen om allmänna vattentjänster införs en ny föreläggandemöjlighet för kommunen. Enligt bestämmelsen får kommunen, om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän VA-anläggning, förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder på tomten.

Enligt utredningen bör kommunens rätt att förelägga om dagvattenåtgärd kunna delegeras till nämnd, dock inte till VA-huvudmannen eller den som huvudmannen anlitar för driften av den allmänna VA-anläggningen. Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning att den uppgiften inte ska läggas på VA-huvudmannen.

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att det finns ett behov av förenklade och förtydligande bestämmelser om dagvattenhantering och ser positivt på att kommunen ges ytterligare möjligheter att få till stånd dagvattenåtgärder. Det är dock oklart vem det är som ska göra denna typ av förelägganden i kommunens organisation och det kan här föreligga en gränsdragningsproblematik mellan exempelvis miljöbalken och plan- och bygglagen. Utredningen hänvisar till att det är kommunstyrelsen som ska delegera

ansvaret, men staden anser att utredningen, utifrån syftet med förslaget, behöver resonera tydligare kring om det är plan- och bygglovmyndigheten eller miljömyndigheten som normalt bör hantera denna fråga. Detta med tanke på att detta är att betrakta som en ny myndighetsfråga jämfört med idag.

Kommunens vattentjänstplan ska vara vägledande vid ett föreläggande. Det ser staden i grunden positivt på men med de nyligen framtagna vattentjänstplanerna som finns i Sverige idag och vad de ska innefatta – blir den vägledningen i nuläget utmanande.

Tillägget att dagvattenhantering ska ordnas i ett större sammanhang (6 § i LAV) kan, tillsammans med en ny skyldighet att upprätta förbindelsepunkt för dagvatten innebära att en ytterligare skyldighet att inrätta verksamhetsområde för dagvatten kommer att vila på VA-huvudmannen. Staden anser att detta är intressant att utreda ytterligare och konsekvenserna bör tydliggöras.

Det är bra att kunna förelägga en fastighetsägare att utföra dagvattenåtgärder inom fastigheten. Ersättningsregeln som ger fastighetsägaren rätt till ersättning för skadan föreläggandet medfört, i det fall det går utöver dennes ordinarie ansvar, kan medföra en osäkerhet för hur stora åtgärder som det går att förelägga om. Staden ser ett behov av förtydligande.

#### *10.6.3 Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter*

I lagen om allmänna vattentjänster föreslås (6 e §) ett införande av ett krav på kommunen eller VA-huvudmannen att ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken hos länsstyrelsen eller att kommunen beslutar om skydd av vattenområdet. Det gäller i de fall det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt över en viss storlek. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa ett tillräckligt skydd av sådana vattentäkter som enligt vattendirektivet ska ha ett erforderligt skydd.

Göteborgs Stads bedömning är att detta kommer att vara ett bra som stöd till VA-huvudmän som vill inrätta vattenskyddsområden men stöter på motstånd hos andra intressenter. Havs- och vattenmyndighetens *Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområde* (2021:4) behöver anpassas till lagförslaget angående vad som menas med ”tillräckligt skydd”.

Generellt är det positivt att värna allmänna vattentäkter, särskilt beaktat att ett förändrat klimat kan leda till både mer och mindre vatten i perioder.

#### *10.6.4 Ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist*

I lagen om allmänna vattentjänster föreslås tillägget ”Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen eller kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.”

Att kunna kombinera ett föreläggande om begränsning i användningen av dricksvatten vid vattenbrist med ett hot om vattenavstängning anser staden är bra eftersom förbudet då kan göra nytta.

### **Kapitel 10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken**

Göteborgs Stad ser positivt på att utredningens förslag förtydligar att planläggning inte får orsaka en otillåten försämring eller äventyra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten. Att detta även knyts till nya möjligheter att i detaljplan



och områdesbestämmelser besluta om skyddsbestämmelser samt att kunna förelägga fastighetsägare om åtgärder kopplat till bland annat dagvattenhantering är generellt bra. Staden uppfattar dock att dessa förslag i stort handlar om att motverka försämring av statusen i vattenförekomsterna. Utredningen adresserar därmed inte perspektivet att fysisk planering är ett viktigt verktyg för att möjliggöra åtgärder och en bebyggd miljö som leder till förbättrad vattenstatus. Att uppnå god status kräver för de flesta vattenförekomster omfattande förbättringsinsatser. Möjligheterna att åstadkomma förbättring är på flera sätt bättre när det byggs nytt eller byggs om jämfört med att göra åtgärder i befintlig stad, inte minst ur ett kostnadsperspektiv.

*10.7.2 Ny bestämmelse om krav på hänsyn till miljö kvalitet vid planläggning*  
Dagens formulering i 2 kap. 10 § PBL, ”Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas”, föreslås ersättas med:

”Vid planläggning enligt denna lag ska bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. 3 a och b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken tillämpas.” (2 kap. 10 § PBL).

Göteborgs Stad håller med om att betydelsen av formuleringen i plan- och bygglagen om att miljö kvalitetsnormerna ska ”följas” är otydlig och omdiskuterad. Utredningen beskriver att begreppet ”följas” ofta anses innebära att miljö kvalitetsnormerna ska ”uppnås”, men att det inte finns stöd i förarbetena för en sådan tolkning i en plan- och bygglagskontext (se sida 615 i utredningen). I utredningens förslag stryks denna formulering i 2 kap. 10 § PBL och paragrafen hänvisar i stället till nya bestämmelser om miljökrav i planläggning i 5 kap. 3a § och 3b § miljöbalken. Miljökraven handlar om otillåten försämring och förbudet att äventyra möjligheten att uppnå normen.

Staden gör ingen bedömning av utredningens juridiska analys om hur begreppet ”följa normen” kan eller bör tolkas i plan- och bygglagskontext, men genom att ersätta formuleringen med bestämmelser som i princip endast handlar om att motverka försämring, bedömer staden att utredningens förslag riskerar att göra det svårare för kommunen att jobba för förbättrad vattenstatus. Det är positivt att förtydliga hur plan- och bygglagen ska förhålla sig till reglerna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken. Föreslagen formulering är dock till viss del otydlig och svårtolkad ur ett vattenperspektiv, även om den är bättre. Andra ändringar införs visserligen som sammantaget ger en större tydlighet, men det kan fortfarande anses föreligga en oklarhet kring vad paragrafen egentligen avser och det kan antas att detta får klargöras i den framtida tillämpningen.

Ett skäl till att en annan tydligare formulering kan vara svår - är att paragrafen hänvisar till samtliga gällande miljö kvalitetsnormer. Det vill säga inte bara de för vatten utan även de för luft och buller, varför formuleringen behöver vara allmän. En fråga som inte utretts eller konsekvensbeskrivits är om och hur föreslagen ändring riskerar att påverka hanteringen av dessa frågor i planeringen och den rättsliga hantering av detsamma som för dessa frågor kommit att bli praxis via rättsfall.

I sammanhanget vill staden påpeka att begreppet ”att följa normen” idag används i vattenmyndighetens åtgärdsprogram, däribland åtgärd 4 om fysisk planering, riktad till kommunerna. I åtgärden framgår att ”kommunerna ska genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL), på

ett sådant sätt att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas”. Syftet med programmens administrativa åtgärder är att de ska ”...leda till fysiska åtgärder i miljön, som förebygger eller åtgärdar den påverkan som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs, eller riskera att inte följas i framtiden.” (se Åtgärdsprogram för vatten 2022-2027, Västerhavets vattendistrikt sida 12). Mot bakgrund av det ser staden att utgångspunkten är att den fysiska planeringen, kumulativt sett, behöver bidra till att god status ska kunna nås i yt- och grundvatten. Trots att det är problematiskt med en otydlighet om vad det innebär för en enskild detaljplan, har kommunen kunnat luta sig på nuvarande reglering för att ha högre målsättningar i detaljplaneringen, till exempel i dagvattenutredningar, med inriktningen att en förbättring ska uppnås för berörd vattenförekomst.

Staden är positiv till att utredningens förslag, i jämförelse med nuvarande, förtydligar att förbudet om otillåten försämring och risk för äventyrande av normerna gäller vid planläggning. I Göteborgs Stad är den övergripande utbyggnadsinriktningen att staden ska växa genom förtätning och omvandling av den redan bebyggda delar av staden. Påverkan på vatten är redan stor på grund av befintlig stad och enligt stadens erfarenhet är det relativt sällan en detaljplan aktualiserar ovan nämnda förbud. De nya verktyg som föreslås i utredningen kommer därmed sällan till användning. Om nybyggnation föreslås på naturmark eller jordbruksmark är det mer troligt att någon av förbuden aktualiseras. En annan faktor som påverkar om förbuden aktualiseras eller inte är storleken på detaljplaner. I utredningen beskrivs bakgrunden till behovet att möjliggöra skyddsåtgärder utanför planområdet vara kopplat till att planområden ofta är små (så kallade frimärksplaner) och att utrymmet för att vidta skyddsåtgärder då ofta är små (se sida 706 i utredningen). Göteborgs Stad anser att utredningen brister i sitt resonemang. När det gäller små detaljplaner bedömer staden att det ofta är låg risk för att de två förbuden överträds i en enskild detaljplan som gäller normal stadsbebyggelse. Detta eftersom små planer utgör en liten del av ett avrinningsområde och påverkan på de vattenförekomster som berörs ofta redan är stor. Eftersom det först är när något av ovan nämnda förbud riskerar att överträdas som bestämmelserna om skyddsåtgärder gäller (både för skyddsåtgärder inom och utanför planområdet) förväntas bestämmelserna sällan bli tillämpbara. Däremot kan många små detaljplaner, som var för sig inte aktualiserar förbuden, kumulativt sett innebära att en miljö kvalitetsnormerna blir svårare att nå. Så kan till exempel bli fallet om de små detaljplanerna var för sig skulle innebära små (men inte otillåtna) försämringar, om påverkan på vattenmiljö förblir oförändrad efter utbyggd plan, eller om nödvändiga förbättringsåtgärder inte kommer till stånd. Göteborgs Stad ser inte att utredningens förslag berör denna utmaning.

I vattenförvaltningsförordningen införs ändringar och förtydliganden kring undantag från miljö kvalitetsnormerna. Exempelvis införs förslag om så kallade blandningszoner, undantagsmöjligheter för utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten.

Viktiga förändringar är dock också att en vattenförekomst ska klassas som kraftigt modifierad om den på grund av mänsklig verksamhet ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och de hydromorfologiska förändringar som behövs för att nå god status kan antas påverka urban markanvändning negativt på ett betydande sätt.

Det tydliggörs vidare att åtgärder kan vidtas som innebär undantag från det så kallade försämrings- och äventyrarförbudet om planläggningen behövs för att tillgodose ett allmänt intresse av större vikt eller innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för en hållbar utveckling uppväger nackdelarna med planen.

Ur ett urbant perspektiv anser staden att det är positivt att möjligheten till olika typer av undantag utökas och att stadsutveckling och befintliga stadsmiljöer blir mer naturliga skäl för undantag.

Staden har tidigare, i såväl andra utredningar och remisser som i dialoger med staten, påpekat att miljökvalitetsnormerna, som de idag är utformade och tillämpas, är svårhanterliga i en urban miljö. Särskilt vid nyplanering. Reglerna som är mycket komplexa, strävar generellt mot att skapa en större naturlighet i vattendragen, vilket är positivt. Samma förväntningar, eller regler och krav på åtgärder kan inte gälla i en urban miljö som i en mer naturlig eller markanvändningsmässigt ianspråktagen miljö. Även i urbana miljöer ska naturligtvis en så hög ekologisk status som möjligt åstadkommas, men möjligheterna till vissa typer av åtgärder är mer begränsade utrymmesmässigt och hänsyn behöver också i hög grad tas till andra värden och funktioner som redan ianspråktagen mark, kulturmiljövärden eller vattendragens funktion för exempelvis klimatanpassning eller som markavvattningsföretag.

Omställning av markområdena runt vattendragen kan i urbana områden vara en viktig del i att driva på arbetet med att investera i att förbättra situationen för vattendragen. Planarbete och stadsutveckling i allmänhet kan i många fall vara ett sätt att säkerställa en förbättring genom att exempelvis skapa ekologiska kantzoner, möjliggöra bättre dagvattenrening, samt säkerställa mindre hårdgjord mark. Staden anser att åtgärdskraven behöver vara rimliga så att den stadsutveckling som behövs sett ur andra perspektiv ändå kan genomföras och en, totalt sett rimlig markanvändning säkerställas.

Det är ur samma perspektiv bra att byggskedet kan undantas från kvalitetskrav då sådan, ofta kortvarig, påverkan kan vara nödvändiga för en framtida bättre situation för vattendraget.

### *10.7.3 Ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndighet avseende miljökvalitetsnorm för vatten*

I 5 kap. miljöbalkens föreslås en ny bestämmelse, §3b, som innebär att planläggande myndighet i samband med planläggning ska kunna inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet. Detta om utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga. Det kan handla om situationer där utredningen vid planläggningen visar på andra omständigheter som har betydelse för hur vattenförekomsten bör vara klassad och vilka miljökvalitetsnormer som bör fastställas.

Staden ser positivt på att denna möjlighet förtydligas då stadsutvecklingen inte sällan driver på utredningar och ger ny och bättre kunskap om situationen i ett område liksom vilka förutsättningar som finns.

## **Kapitel 10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen**

Utredningen föreslår ett tydliggörande av kopplingen mellan mål och miljö kvalitetsnormer i vattenförvaltningsförordningen. Det införs en ny bestämmelse som tydliggör att målet god vattenstatus uppfylls genom att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten uppnås. Göteborgs Stad anser att det är bra att kopplingen mellan mål och miljö kvalitetsnormer tydliggörs. Staden är positiv till att utredningen tydliggör att urban markanvändning är en sådan påverkan som medför att en ytvattenförekomst kan bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad.

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser om blandningszoner i vattenförvaltningsförordningen. Göteborgs Stad anser inte att konsekvenserna av denna förändring framgår tillräckligt i konsekvensanalysen. Samma sak gäller de övriga nya undantag som föreslås i utredningen. Vidare kommer det att finnas ett stort behov av tydlig vägledning i samband med ett eventuellt införande av dessa förändringar.

### *10.8.8 Ny möjlighet att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram*

I det fall det behövs för att uppnå en miljö kvalitetsnorm föreslår utredningen att det i 6 kap. vattenförvaltningsordningen införs en ny möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommuner tillsammans. Program med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsperspektiv. Det föreslås vidare att lokala åtgärdsprogram ska fastställas av region- eller kommunfullmäktige. Staden är positiv till förslaget och det kan ge stöd för det arbetssätt som staden redan till stor del har genom "Åtgärdsplan för god vattenstatus" som har antagits av kommunfullmäktige.

Göteborgs Stad anser att det är positivt att det ges ett författningsstöd till att ta fram lokala åtgärdsprogram. Staden saknar dock en närmare analys och tydliga slutsatser i fråga om föreslagen beslutsnivå i utredningen. Utifrån Åtgärdsplan för god vattenstatus arbetas nu lokala åtgärdsprogram fram för våra huvudavrinningsområden. Programmen kommer inte att antas politiskt utan är tänkta att användas som planeringsunderlag i stadens pågående vattenarbete.

Denna typ av åtgärdsprogram är viktiga för åtgärdsarbetet i den befintliga staden men också ur ett planeringsperspektiv, dels för att det kan visa på vattnets markanspråk i stadsmiljön, dels just för att det visar på det arbete som behöver ske i den befintliga staden. På så sätt visas på helheten i åtgärdsarbetet och enskilda detaljplaners del i det kan bli tydligare och enklare att förhålla sig till. Så är exempelvis fallet rörande miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet, där befintliga åtgärdsprogram genom att ange mer geografiskt övergripande åtgärder gör det lättare att sätta enskilda detaljplaner i relation till hela åtgärdsarbetet vilket i sin tur underlättar framdriften i planarbetet.

## **Kapitel 10.12 Frågor för framtida översyn**

Göteborgs Stad delar utredningens syn på brister inom övervakningen av vattenförekomster och instämmer i att det finns behov av förbättrad övervakning av vattenuttag och vattenkvalitet. Staden delar även utredningens bedömning att det behövs en ökad samordning och samverkan mellan myndigheter inom vattenområdet och att det är viktigt att riksdag och regering tydligt visar den politiska inriktningen för vattenförvaltningsarbetet och bidrar med en långsiktig finansiering av åtgärdsarbetet.

### **Kapitel 10.13 Behov av informations- och utbildningsinsatser**

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att föreslagna regeländringar bör kombineras med informations- och utbildningsinsatser. För en effektiv och enhetlig tillämpning av reglerna behöver berörda målgrupper få tillgång till information och utbildning i god tid innan regeländringar träder i kraft.

### **Kapitel 10.14 Behov av nytt vägledningsmaterial och annat stöd vid bedömningen av vattenfrågor vid planläggning och byggande**

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning av behov av nytt eller mer samordnat vägledningsmaterial från berörda statliga myndigheter. Staden är framför allt positiv till förslaget att Lantmäteriet bör ges i uppdrag att, tillsammans med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter ta fram en digital lösning för att hantera frågor om kvalitet på havs- och vattenmiljöer vid fysisk planering.

----

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Karin Pleijel (MP) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan enligt yrkande från MP, S och V den 7 juni 2024, se bilaga.

Axel Josefson (M) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan inklusive det stycke som föreslås utgå enligt yrkande från MP, S och V den 7 juni 2024, se bilaga.

Vid omröstning röstade Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Jenny Broman (V), Marina Johansson (S), Karin Pleijel (MP), tjänstgörande ersättaren Johannes Hulter (S) och ordföranden Jonas Attenius (S) för bifall till Karin Pleijels yrkande.

Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D), Elisabet Lann (KD) samt tjänstgörande ersättarna Nina Miskovsky (M) och Anneli Rhedin (M) röstade för bifall till Axel Josefsons yrkande.

Kommunstyrelsen beslutade med sju röster mot fem att bifalla Karin Pleijels yrkande.

Göteborg den 12 juni 2024

Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Mathias Sköld

## Yrkande angående remissvar ”En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande” (SOU 2023:72)

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att stryka följande stycke under rubriken Kapitel 10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar (sid 7) i tjänsteutlåtandets förslag till remissvar:  
*”Utredningsförslaget bedöms innebära att exempelvis en omställning från verksamhetsområde till bostäder fortfarande kommer innebära att strandskyddet återinträder och att dispens kommer att krävas. Det ser staden som en orimlig hantering. Det kan vara sannolikt att särskild hänsyn behöver tas till skyddsavstånd till vattnet och att återskapa eller förbättra vattendragets stränder eller allmänhetens tillträde till strandzonen i prövningen av en ändrad markanvändning. I den form det nu sker kan det snarare innebära att anspråket för strandskyddet är så stort att bästa möjliga markanvändning ur ett helhetsperspektiv inte kan genomföras. Strandskyddsfrågan kopplat till PBL bör därför ses över ur ett urbant perspektiv så att rimliga krav ställs på skyddsavstånd och allmänhetens tillträde till vatten i planer som berör redan ianspråktagen mark. Det bör i det arbetet övervägas om bestämmelsen om att strandskydd ska återinträda då en detaljplan ersätts med en annan detaljplan i stället ska upphävas - eller att undantaget ges en mer generös utformning.”*
2. I övrigt bifalla stadsledningskontorets förslag.

### Yrkandet

Strandskyddet är till för att säkra allmänhetens tillgång till ständer och vatten och att bevara livsmiljöerna för växter och djur som lever på land och i vatten, i anslutning till strandlinjen. Även i städer är bevarande av biologisk mångfald och att säkra människors tillgång till vattnet en viktig fråga. Vi anser därmed att stadsledningskontorets förslag till remissvar behöver justeras enligt ovan, innan det skickas in till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Det är dock viktigt att påpeka att vi i likhet med tjänsteutlåtandet är angelägna om bästa möjliga markanvändning ur ett helhetsperspektiv samt att strandskyddsfrågan även behöver ses över ur ett urbant perspektiv.