



2024-06-10

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.spn@regeringskansliet.se

Remissyttrande över **SOU 2023:72 En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande**

Diarienummer LI2023/03629

JM är en av Nordens ledande projektutvecklare av bostäder och bostadsområden. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på nyproduktion av bostäder i attraktiva lägen i expansiva storstadsregioner och universitetsorter i Sverige, Norge och Finland, men omfattar också projektutveckling av kommersiella lokaler samt entreprenadverksamhet.

JM Sveriges produktion omfattar bostäder i olika boende- och upplåtelseformer; bostadsrätter, hyresrätter, äganderätter liksom kategoribostäder i form av student- och vårdbostäder.

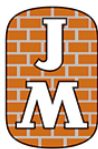
Inledning

JM:s yttrande är inriktat på vattenfrågornas hantering i stadsmiljöer med begränsade utrymmen för dagvattenhantering och ofta svåra förutsättningar vad gäller att uppfylla miljö kvalitetsnormer. Vad gäller utredningens olika förslag kan vi konstatera att det i många fall är svårt att bedöma förslagets praktiska effekter, eftersom dessa blir beroende av skrivningar i förarbeten och vägledningar från myndigheter. Generellt anser vi att det - utöver utredningens skrivningar krävs att ett eventuellt kommande lagstiftningsarbete ger mer förtydliganden och ställningstaganden till stöd för statliga myndigheters vägledningar och kommunernas tillämpning.

Utgångspunkter och förtydliganden avseende hantering av dagvatten och skyfall

Ett av utredningens syften är att förtydliga regelverket för hantering av dagvatten och skyfall. Tyvärr saknas flera väsentliga ställningstaganden och förtydliganden kring tillämpning av utredningens lagförslag. Bland annat borde utredningen på ett betydligt skarpare sätt ha markerat att hantering av dagvatten i täta stadsmiljöer till helt övervägande del behöver ske genom kommunala anläggningar. Erfarenheten visar att ansvaret för anläggningar som är tekniskt avancerade, kräver löpande tillsyn och skötsel, eller som hanterar flöden från omgivningen, inte bör ligga hos enskilda.

JM välkomnar att utredningen markerat att ansvaret vad gäller anordningar specifikt för skyfallshantering normalt sett inte bör läggas på enskilda (se s. 648).



Vidare borde ha klargjorts att vid utbyggnad av dagvattenanläggningar som är till nytta för andra än de som får byggrätter i en ny detaljplan kan kostnaden inte helt läggas på de nya byggrätterna. Nedan utvecklas frågan om kostnadsfördelning samt ges fler exempel på nödvändiga förtydliganden vad gäller utredningens olika förslag.

Kompletteringar och förtydliganden i 2 kap. PBL

Utredningen anser att hanteringen av dagvatten bör ses som ett eget allmänt intresse genom att 2 kap. 6 § PBL kompletteras med ett krav att vid planläggning och bygglovsprövning ska bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att hantera dagvatten. **JM tillstyrker** förslaget i denna del men vill understryka att vid stadsbyggnad måste dessa krav avseende dagvattenhantering hanteras vid planläggning och då givetvis vägas mot andra krav/behov, för att landa i ett lämpligt och godtaget sätt att bebygga området (byggrätten). Vid bygglovsprövning i nya detaljplaner får inte uppkommande krav avseende dagvattenhantering som medför att byggrätten inte kan nyttjas fullt ut.

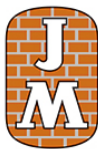
Idag gäller enligt 2 kap. 10 § PBL att vid planläggning ska miljö kvalitetsnormer följas. Utredningen föreslår att formuleringen istället ska vara att bestämmelserna om miljö kvaliteten i miljöbalken ska tillämpas. Som ett av motiven anges att formuleringen blir mer i samklang med motsvarande kopplingar i andra lagar. JM har idag svårt att bedöma effekterna av förslaget.

Planbestämmelser om skyddsåtgärder

I 4 kap. 12 § PBL föreslås att en detaljplan ska kunna ha bestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka otillåten påverkan på vattenmiljön. Det exemplifieras med åtgärder för att förhindra infiltration av dagvatten i syfte att skydda grundvattnet eller åtgärder för att öka infiltration av dagvatten så att mängden dagvatten som når en recipient begränsas. Sistnämnda skydd ska exempelvis kunna uppnås genom att ange maximal andel hårdgjord yta. Vidare nämns att införa förbud mot tak eller fasadmateriäl som kan påverka vattenmiljön negativt. Utredningen anger även som exempel att genom planbestämmelse kräva inrättande av en ny anläggning för rening av dagvatten "...nedströms i området i syfte att skydda ytvattenförekomster...".

JM vill understryka att i de fall ovannämnda planbestämmelser om skyddsåtgärder riktas mot enskild markägare måste åtgärden ligga inom planområdet och på den mark som ägaren förfogar över. Detta måste förtydligas.

Vad gäller planbestämmelser för att motverka brist på vatten anges bland annat att ställa krav på uppsamling av dagvatten eller avsättning av havsvatten, i syfte att använda vattnet för spolning av toalett eller för bevattning. Ett annat exempel är krav på rening av dagvatten för att detta ska kunna användas som dricksvatten. Vad gäller sådana krav vid stadsbyggande ser JM betydande tillämpningsproblem och begränsad nytta.



Planbestämmelser om placering och utförande av dagvattenanläggningar

Utredningen föreslår att 4 kap. 16 § kompletteras med att det i fråga om dagvattenanläggningar kan bestämmas de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten och vattenbrist samt för att inte överträda miljökvalitetsnormer.

Utöver anläggningar på allmän plats ska kraven kunna gälla enskilda anläggningar på kvartersmark. För sådana anläggningar ska kunna ställas krav som minskar risken för översvämning av en allmän va-anläggning. I krav på fördröjning ska kunna preciseras hur detta sker med tanke på recipientens känslighet. I författningskommentaren sägs att krav som riktas mot enskild inte bör vara mer långtgående än att de kan uppfyllas med en "enkel dagvattenlösning" samt att det "inte är rimligt att enskilda dagvattenlösningar ska kunna hantera skyfall eller andra onormala dagvattenflöden." Här måste klargöras att en till synes enkel dagvattenlösning (grävd damm etc.) ofta ändock är komplicerad och kostsam att utföra samt kräver långsiktig skötsel och tillsyn, inför framtida behov av "reovering/remsning".

Utöver ovanstående uttalanden i förarbeten borde utredningen ha presenterat en mer ingående analys och genomgång av vilka typer av dagvattenanläggningar som lämpar sig för enskilt ägande i olika bebyggelseområden. En sådan analys borde exempelvis ha utvärderat hur skötsel och funktion har fungerat för de dagvattenanläggningar som – ofta via avtal - tillkommit på kvartersmark i stadsutvecklingsområden.

JM anser att inför ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbete med vägledande lagkommentarer behöver göras mer ingående studier och överväganden i fråga om vilka tekniska lösningar som kan lämpa sig för enskilt ägande.

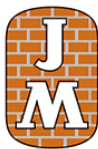
Bygglov eller startbesked villkoras med utförande av dagvattenanläggning

Utredningen föreslår att 4 kap. 14 § PBL förtydligas så att det framgår att lov eller startbesked kan villkoras med att en viss dagvattenanläggning, som ska anordnas och skötas av enskilda, ska vara utförd innan lov eller startbesked ges. I författningskommentaren sägs att den ändrade lagtexten inte ska ses som någon förändring av kommunens ansvar att ta omhand dagvatten om det, med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, behöver ordnas i ett större sammanhang (6 § LAV).

JM vill här återigen understryka att de åtgärder i enskild regi som kan bli aktuella enligt 4 kap. 14 § PBL måste ligga inom planområdet och på mark som ägaren förfogar över. I annat fall skulle planens byggrätt inte längre gälla. I större planområden med flera olika fastighetsägare måste detta gälla för respektive fastighet så att en fastighetsägare inte hindrar en annan att genomföra sin del av planen.

Bygglov och tomtkrav i 8 kap. 9 § PBL

Utredningen föreslår att det i 8 kap. 9 § PBL tydliggörs att en obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas så att det på tomten eller i närheten går att i skäligen utsträckning hantera dagvatten. Dagvattenhanteringen ska prövas i bygglovet även när det finns en detaljplan för området, men dagvattenhanteringen inte är reglerad i planen. I skrivningarna kring förslaget



och hur det hanteras vid bygglovsprövning sägs, citat; "Prövningen i denna del bör dock inte begränsa den byggrätt som framgår av en befintlig plan." JM anser att den citerade formuleringen är mycket olycklig. I ett eventuellt lagstiftningsarbete måste klargöras att den byggrätt som definieras enligt en detaljplan – och som representerar ett ekonomiskt värde – måste kunna utnyttjas fullt ut så länge planen gäller. Detta är en grundprincip i PBL-systemet. **JM anser att det krävs ett förtydligande** om att krav vad gäller dagvattenhantering i samband med bygglovsprövning inom gällande detaljplan inte får begränsa byggrätten.

Åtaganden i exploateringsavtal

Utredningen föreslår ett förtydligande i 6 kap. 40 § PBL att åtaganden i exploateringsavtal får avse dagvattenanläggningar. JM vill här påminna om att bekostande eller utförande av dagvattenanläggningar sedan lång tid är vanligt förekommande åtaganden i exploateringsavtal. Samtidigt finns ett stort behov av mer utvecklade vägledningar för kommunernas tillåtna tillämpning av 6 kap. 40 § PBL. Utredningen borde därför ha lyft frågan om bestämmelsens tillämpning vad gäller dagvattenanläggningar.

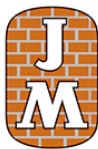
Det borde ha klargjorts att åtaganden i exploateringsavtal bara får avse bekostande eller utförande, inte förvaltning. Vidare borde ha uppmärksammats att om exploatör bekostar eller utför kommunal dagvattenanläggning måste uttag via kommunens va-taxa justeras så att exploatör inte betalar dubbelt.

Utredningen borde även ha behandlat frågan om kostnadsfördelning via avtal när en dagvattenanläggning hanterar dagvattenflöden från flera områden, inom eller utanför detaljplanen. Principen för kostnadsfördelning via avtal bör vara densamma som om kostnader hade tagits ut via kommunens va-taxa, dvs att kostnader fördelas mellan alla som har nytta av anläggningen. Dvs, kostnader för dagvattenanordningar - liksom för gator – fördelas mellan de som har nytta av anordningarna och i proportion till brukandet (flöden). I de fall anordningarna hanterar dagvattenflöden även från områden utanför detaljplanen måste bestämmas hur stor andel av kostnaderna som ska hänföras till planområdet. Denna andel måste i nästa steg fördelas inbördes mellan fastigheter inom planen som ska nyttja dagvattenanordningarna.

JM menar att det i ett kommande lagstiftningsarbete är ytterst angeläget att lägga fast ovannämnda principer samt klargöra att kommunen har ansvar för att exploateringsavtal följer dessa. Med ett sådant klargörande skulle undvikas många långdragna avtalsdiskussioner som försenar byggandet.

Förutom principer för fördelning av kostnader för dagvattenanordningar bör i ett kommande lagstiftningsarbete klargöras i vad mån kostnader för skyfallshantering överhuvudtaget ska kunna vara ett åtagande i exploateringsavtal enligt 6 kap. 40 § PBL eller om detta ska anses vara ett samhälleligt ansvar (se ovannämnda uttalanden från utredningen om att skyfallshantering inte bör vara ett enskilt ansvar).

Det bör även förtydligas att kommunerna enligt 6 kap. 39 § PBL behöver klargöra och tillkännage principerna för ovannämnda kostnadsfördelningar i riktlinjer för



exploateringsavtal, samt i andra relevanta dokument som dagvattenutredningar och vattentjänstplaner.

Miljökvalitetsnormer

Kravnivåer

Utredningen föreslår att det i 5 kap. miljöbalken införs en paragraf 3 a som bland annat innebär att vid planläggning enligt plan- och bygglagen får den utpekade användningen av mark och vattenområden inte medföra att vattenmiljön *försämras* på ett otillåtet sätt. Betydelsen av denna regel måste ses mot bakgrund av vad som kommer att tillåtas vid den praktiska tillämpningen enligt krav som vattenmyndigheter ställer på olika vattenförekomster enligt vattenförvaltningsförordningen. Där anges idag i 4 kap. 2 § att kvalitetskrav ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna *inte försämras*. Utredningen föreslår nu att paragrafen istället ska fastslå att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster *ska uppnås*. Beroende på tillämpningen kan sistnämnda förslag medföra stora svårigheter för stadsbyggande i de fall recipienter har sämre vattenkvalitet än gällande normer. En recipient har ofta ett till ytan väldigt utsträckt avrinningsområde och ett planområde i det sammanhanget utgör vanligtvis en ytterst begränsad del och därmed påverkansmöjlighet. Även om dagvatten från ny exploatering renas fullt ut går det inte att påverka recipienten i någon större utsträckning på grund av all annan pågående markanvändning inom avrinningsområdet. Däremot kan vidtagande av åtgärder inom planområdet säkerställa att situationen inte *försämras* för mottagande recipient och att uppfyllande av miljökvalitetsnorm därmed inte försvåras. **JM avstyrker** därför ändringen i vattenförvaltningsförordningens 4 kap. 2 §.

Undantag

Enligt vattenförvaltningsförordningens 4 kap. 11 § finns idag en möjlighet att medge undantag för verksamheter eller åtgärder som kan anses utgöra ett allmänintresse av större vikt. Utredningen föreslår att det dessutom ska kunna medges undantag för en plan som avser ett allmänintresse av större vikt (t. ex. en detaljplan). **JM tillstyrker** förslaget i denna del och vill samtidigt hävda att ett stadsbyggnadsprojekt av väsentlig betydelse för bostadsförsörjningen i ett samhälle bör anses vara ett allmänintresse av större vikt.

Utredningen föreslår att det i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen tydliggörs att påverkan från urban markanvändning är en sådan omständighet som kan medföra att vattenmyndigheten ska bedöma en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad. Åtföljande lägre krav vad gäller miljökvalitet kan påtagligt underlätta dagvattenhantering och byggande i stadsmiljöer. **JM tillstyrker** förslaget i denna del.

Utredningen konstaterar dock samtidigt att Havs- och vattenmyndighetens vägledning avseende kraftigt modifierade vatten inte närmare förtydligar när och hur den urbana vattenmiljön ska förklaras som kraftigt modifierad. Vattenmyndigheterna saknar dessutom de data, metoder och resurser som krävs för att hantera denna typ av bedömningar som behöver ske från fall till fall. Havs- och vattenmyndigheten har därför just nu regeringens uppdrag att se över frågan liksom vägledningarna inom området. Utredningen föreslår att,



om kommande vägledning från Havs- och vattenmyndigheten inte hanterat de genomförandeproblem utredningen identifierat, bör ett nytt uppdrag ges till Havs- och vattenmyndigheten. **JM instämmer** i utredningens slutsatser och understryker att arbetet med fungerande vägledning måste ske skyndsamt.

I vattenförvaltningsförordningen föreslås en regel om att en myndighet eller en kommun får tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp vid konstruktions- och byggnadsarbeten. **JM tillstyrker** förslaget i denna del.

JM AB (publ)
Bostad Stockholm

Pär Vennerström

Remissvaret har utarbetats av en arbetsgrupp inom JM AB, Stockholm Bostad. Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Nancy Mattsson, chef Projektutvecklarna/Förvärv, 08 – 782 87 85, nancy.mattsson@jm.se