



Länsstyrelsen  
Norrbotten

Remiss

1 (17)

Datum  
2024-06-10

Diarienummer  
3571-2024

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet  
li.remissvar@regeringskansliet.se

## Begäran om yttrande över betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande

Er beteckning: LI2023/03629 SOU 2023:72

Länsstyrelsen i Norrbotten län, tillika vattenmyndighet för Bottenvikens vattendistrikt, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

### Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar och tillstyrker förslaget i huvudsak med undantag för ändring av 7 kap. 18 g § miljöbalken då vi anser att förenkling av strandskyddsbestämmelser bör behandlas separat i en särskild utredning.

Länsstyrelsen ser som positivt att förslag till ändringar förtydligar vad som gäller vid hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. Det är positivt att översyn av vattenfrågorna i plan- och bygglagen har gjorts samstämd med miljöbalken och vattentjänstlagen. Detta framför allt genom att tydligt koppla planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) till relevanta bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap miljöbalken (1998:808) (MB) och till undantagsbestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) (VFF).

Länsstyrelsen tillstyrker införande av en legal definition av dagvatten och att förslaget förtydligar och synliggör vattenfrågor ur ett helhetsgrepp.

Länsstyrelsen tillstyrker förslag till ändringar i 3 kap plan- och bygglagen om översiktsplanen.

Länsstyrelsen ser som positivt att förslaget möjliggör för kommunen att bestämma skyddsåtgärder, även utanför planområdet, för att undvika överträdelser av försämrings- och äventyrandeförbudet vid planläggning enligt PBL.

Det är positivt att länsstyrelsernas respektive vattenmyndigheternas roller när gäller granskning och prövning av vattenmiljöfrågor i kommunal planläggning enligt PBL klargörs.

Länsstyrelsen tillstyrker förslag till ändringar i lagen om allmänna vattentjänster (LAV), men anser att det behövs en översyn av vilka resurser eller annat stöd kommuner behöver för att möta krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter.

Länsstyrelsen är delvis positiv till förslag om nya definitioner och kategorisering av miljö kvalitetsnormer, införande av blandningszoner samt undantag av gränsöverskridande påverkan.

Länsstyrelsen bedömer att extra resurser till länsstyrelserna kommer att behövas under en längre period än det de två år som föreslås i utredningen.

Länsstyrelsen anser att betänkandet behöver särskilt kompletteras med hur miljö kvalitetsnormer för vatten ska hanteras i enskilda detaljplaner som pågår parallellt med miljö tillståndsärenden.

## Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsens synpunkter handlar främst om behov av ytterligare tydliggöranden och vägledning för implementeringen av den nya lagstiftningen vid ikraftträdandet. Nedan redogörs Länsstyrelsens synpunkter ordnade utifrån betänkandets upplägg.

### 1.1 Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Länsstyrelsen tillstyrker införande av en legal definition av dagvatten i plan- och bygglagen och att förslaget förtydligar och synliggör vattenfrågor ur ett helhetsgrepp. Så som förslag till nya formuleringar och förtydligade ska tolkas, utgör enligt länsstyrelsens mening redan den praxis på hur bestämmelserna i praktiken tolkas av Länsstyrelsen och kommunerna (särskilt gällande miljö kvalitetsnormer vatten). Det är därför bra att det nya lagförslaget med tillhörande förarbeten bekräftar detta.

### 10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

Länsstyrelsen ser som positivt till betänkandets förslag som helhet och anser att det är bra att det görs en samstämd översyn av hur hanteringen av vattenfrågor i plan- och byggprocessen kan förbättras.

Länsstyrelsen tillstyrker införandet av en legal definition av dagvatten i plan- och bygglagen (PBL). Länsstyrelsen anser att förslaget till definition är lämpligt utformad och att införandet av begreppet i PBL är nödvändigt för att förtydligande vad som gäller vid hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande.

#### 10.4.1 Förtydligande bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen

Länsstyrelsen är positivt till att 2 kap 10 § omformuleras så att det på en tydligare sätt stödjer tillämpningen av bestämmelser i 5 kap miljöbalken (MB), om miljökvalitetsnormer vatten samt försämrings- och äventyrandeförbudet, vid planläggning. Länsstyrelsen är också positivt till införandet av ny bestämmelse i 5 kap. 3 a § MB om tillämpning av försämrings- och äventyrandeförbudet vid planläggning enligt PBL.

Länsstyrelsens bedömning är att förslaget förtydligar gällande regelverk och ger stöd och vägledning till hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas vid planläggning. Förtydligandet är viktigt för att uppnå en enhetlig tillämpning av bestämmelserna över hela landet.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till om föreslagen författningsändring, 2 kap 10 § PBL och 5 kap 3 a § MB, ska avgränsas till planlägningsärenden. Gällande bestämmelser omfattar utöver planläggning även andra ärenden enligt PBL, exempelvis bygglovsärenden. Länsstyrelsen anser avgränsningen behöver motiveras bättre då det kan finnas exempelvis bygg- och rivningslovssituationer där statusen i närliggande recipienter kan riskera försämrings eller äventyras om hänsyn inte tas till miljökvalitetsnormerna för vatten.

#### 10.4.3 Förtydligande krav på översiktsplanens innehåll

Länsstyrelsen anser att det är bra och nödvändigt att krav, avseende översiktsplanernas hänsyn till miljökvalitetsnormer (5 kap MB) och försämringsförbudet, förtydligas och specificeras i lagstiftningen.

Detta behövs för att förebygga att nya vattenmiljöproblem uppstår i framtiden. Förtydligandet av krav på översiktsplanens innehåll är nödvändiga för att samordning mellan planläggning enligt plan- och bygglagen och havsplanering enligt 4 kap. 10 § miljöbalken och havsplaneringsförordningen ska ske och för att eventuella avvikelser och därmed risker för havsmiljön ska tydliggöras.

#### *Miljö kvalitetsnormer*

Länsstyrelsens tillstyrker förslag till ändringar i 3 kap 4 § PBL om översiktsplanen. Det är viktigt att av översiktsplanen framgår hur kommunen anser att hänsyn tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap i miljöbalken.

#### *Havsplanering*

Länsstyrelsen tillstyrker förslag till ändring i 3 kap. 5 § PBL om att det av översiktsplanen ska framgå om det avviker från en havsplan, på vilket sätt gör det och skälen för avvikelserna.

Även om behovet av samordning med nationella och regionala planer redan framgår av 3 kap 5§ PBL är det viktigt att särskilt nämna samordningen med havsplanen som innebär fysisk planering i ett överlappande geografiskt område.

### 10.4.4 Nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder m. m. vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser

Länsstyrelsen tillstyrker förslag till ändring och ny lydelse till 4 kap 12, 14, 40 och 42 §§ PBL. Förslaget bedöms underlätta tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna samt bidra till utredningens syfte.

Länsstyrelsen tillstyrker förslag till bestämmelserna i 4 kap 14 och 42 §§ PBL. Förslaget stödjer kommunernas möjlighet att både i detaljplan och i områdesbestämmelser besluta om skyddsåtgärder som motverkar otillåten påverkan på vattenmiljön. Länsstyrelsens tolkning av förslaget är dock att möjligheten avgränsas till att omfatta skyddsåtgärder innanför planområdet. Länsstyrelsen anser därför att det finns behov att förtydliga vilka typer av skyddsåtgärder som får regleras och beslutas i detaljplan eller områdesbestämmelser. Om utredningens mening är att nödvändiga skyddsåtgärder utanför planområdet ska regleras genom avtal eller på annat sätt bör detta framgå tydligt av förslaget.

Länsstyrelsen tillstyrker förslag om förtydligande i 6 kap 40 §, att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av dagvattenlösningar. Även om detta görs redan idag bedöms ändringen tydliggöra och likrikta hanteringen av dagvattenfrågan över landet. Det är dock viktigt att vara medveten om att exploateringsavtalet blir verkningslöst om marken säljs och att skyddsåtgärder därför i första hand bör säkerställas på kommunägd mark.

#### *Utredningsbehov fortfarande otydligt*

Länsstyrelsen är mycket positiv till de ändringar som föreslås gällande detaljplanering. Den idag upplevda svårigheten för såväl kommuner som länsstyrelser med att avgöra utredningsbehov i olika planeringsskeden kvarstår dock. Det finns heller inga förslag på förändringar i lagstiftningen som kommer att minska utredningsbehovet (med den tid och kostnad det innebär) i samband med detaljplanering.

### 10.4.5 Förtydligande av länsstyrelsens uppgifter och vattenmyndighetens roll avseende frågor om miljökvalitet vid planläggning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att förtydliga länsstyrelsens och vattenmyndighetens roll när undantag från bestämmelsen om miljökvalitet för vatten i 5 kap PBL ska tillämpas. Detta bedöms tydliggöra Länsstyrelsens uppgifter.

Länsstyrelsen är positivt till förtydligandet om att det är länsstyrelsen i det aktuella länet, inte vattenmyndigheten, som ska ta in en detaljplan för överprövning om kommunen har antagit detaljplanen genom avsteg från försämrings- eller äventyrandeförbudet i 5 kap 3 a § MB.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslag om tydliggörande i 8 kap 9 § PBL om att en obebyggd tomt ska bebyggas så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvatten. I motiveringen bakom bestämmelsen (på sidan 657) står det att det för tomter som ska bebyggas med en- eller tvåbostadshus får anses rimligt att ställa krav på särskild dagvattenhantering endast om det finns en särskild

flödesproblematik på tomten och att en sådan problematik kan bero på att tomten ligger i direkt anslutning till en vattenförekomst. Länsstyrelsen ser som positivt att, med hänsyn till bland annat recipienters känslighet, ställs krav på hantering av dagvatten och avlopp för tomter som ligger i direkt anslutning till en vattenförekomst. Länsstyrelsen anser dock att förslag till ny 8 kap. 9 § PBL behöver kompletteras med att hänsyn till att även omfatta miljö kvalitetsnormer för vatten.

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

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslag att regeringen ska kunna förelägga en kommun att ändra eller upphäva äldre detaljplaner som inte tillgodoser bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. Att den byggrätt som följer av en detaljplan inte inskränks är förstås viktigt, men om det är fråga om en äldre detaljplan där de nya bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer inte har beaktats i planläggningen kan det ändå vara lämpligt att ha möjlighet att inskränka byggrätten i vissa fall.

#### 10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

Förslaget innebär att strandskyddet inte återinträder när en ny detaljplan ersätter en gammal detaljplan om ändamålet i detaljplanerna är detsamma.

Länsstyrelsens avstyrker förslaget då vi anser att strandskyddsfrågan är alltför komplex för att som nu ingå som en mindre del i den aktuella utredningen. Länsstyrelsen motivering:

- Länsstyrelsen anser att kopplingen mellan betänkandets förslag till ändring i 7 kap 15 § och utredningens syfte, förbättra möjligheten att hantera miljö kvalitetsnormer, är otydlig. Enligt Länsstyrelsens mening kan förslaget motverka att miljö kvalitetsnormer för vatten kan följas då förslaget syftar på att i första hand möjliggöra utökade bebyggande i strandskyddsområdet.
- Länsstyrelsen konstaterar att utredningen saknar en djupare analys av den långsiktiga påverkan av förslaget på strandskyddets syften.
- Dagvattenanläggningar är oftast inte förbjudna åtgärder enligt 7 kap 15 § miljöbalken. I de undantagsfall de skulle

omfattas av förbuden finns det särskilda skäl för att upphäva strandskyddet för dessa.

- Ett förfarande där nya detaljplaner inte hanterar strandskyddsbestämmelserna skapar otydlighet då detaljplanen hänvisar till en ersatt detaljplan som inte längre gäller.
- Förslaget skapar tveksamheter avseende när ska strandskyddsfrågan prövas och när det inte ska prövas. Förslaget lämnar tolkningsutrymme med risk att olika instanser har olika syn på hur bestämmelsen ska tillämpas. Detta skapar mer arbete och rättsosäkerhet vilket motverkar utredningen syfte.
- Det finns skäl att närmare utveckla definition och avgränsning av begrepp "samma ändamål" och vad den avgörande bedömningen bör grundas på i det enskilda fallet. Detta för att minska risken för gränsdragningsproblematik i praktiken.
- En annan fråga som kan behöva beröras i sammanhanget är effekten av utökad byggrätt, till exempel genom ökad utnyttjandegrad, i nya detaljplaner med samma ändamål.

### 10.6 .1 Ny reglering av dagvatten

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att i LAV ange att dagvattenhantering är en egen vattentjänst. Detta förtydligar att kommunens ansvar för vattentjänster även omfattar dagvatten och kan exempelvis underlätta vid bedömningen av om kommunalt verksamhetsområde behövs.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att genom tillägg i 22 a LAV ge kommunen möjlighet att, om det behövs, förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller som inte strider mot en detaljplan och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. Förslaget bedöms vara ett bra sätt att möjliggöra för fler nödvändiga klimatanpassningsåtgärder samt minska risktagandet för enskilda fastighetsägare.

I utredningen nämns att en fastighetsägare kan bli ersättningsberättigad om föreläggandet går utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten. Ett troligt scenario är att en förtätning av bebyggelse på

tätorts- eller stadsdelsnivå leder till minskade naturliga ytor för hantering av dagvatten vilket i sin tur kan föranleda behov av dagvattenåtgärd på en befintlig fastighet. Det är viktigt att kommunen tar ansvar och betalar för dagvattenåtgärder som kan bli nödvändiga på privat mark, men som är en följd av till exempel flera år av förtätad bebyggelse i ett område där det inte tagits höjd för tillräckliga åtgärder på allmän mark.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslag till införande av en ny bestämmelse om krav på att sådana vattentäkter för vilka vattendirektivet föreskriver ett krav på tillräckligt skydd skyddas. Länsstyrelsen anser att inrättande av vattenskyddsområden är en viktig åtgärd för att i ett långsiktigt perspektiv säkerställa dricksvattenförsörjningen, men också utifrån beredskapsperspektiv.

Förslaget innebär dock att krav på inrättande av vattenskyddsområden avgränsas till att omfatta allmänna vattentäkter och inte enskilda eller samfälliga vattentäkter. Länsstyrelsen vill uppmärksamma att det är långt ifrån alla vattentäkter, som ger mer än 10 m<sup>3</sup> i uttag per dygn i genomsnitt eller som betjänar fler än 50 personer, som är allmänna. Dessa vattentäcketer behöver också skyddas.

Länsstyrelsen delar förslagets bedömning om behovet av ny eller uppdaterad vägledning, inte minst på grund av att tillämpningen ska föregås av en behovsprövning. Nuvarande vägledning från Havs- och vattenmyndigheten har sin grund i en riskbaserad metod som beskrivs generellt och översiktligt. Även om Länsstyrelsen är positiv till att avgränsningar och föreskrifter i vattenskyddsområden i huvudsak baseras på plats specifika riskbedömningar, kan det finnas behov av ytterligare vägledning i hur dessa bedömningar ska göras och vad som krävs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt. Om kommunerna saknar tillräckligt stöd vid framtagande av vattenskyddsområden kan detta därmed försvåra genomförandet av 6 e § i LAV.

### 10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen om förtydligade miljö kvalitetsnormer, ny bestämmelse om krav på hänsyn till



miljökvalitet vid planläggning och ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndighet. Länsstyrelsen anser att förslaget förtydligar tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer vid planläggning i 5 kap miljöbalken (MB). Det är särskilt positivt att förslaget uttryckligen ger möjlighet att vidta skyddsåtgärder utanför ett planområde. Det är också viktigt att Vattenmyndigheten genom ändringen kan få kännedom i de fall underlaget till bedömning av status eller potential inte är aktuellt.

Länsstyrelsen anser dock att det finns behov att förtydliga vad som avses med resultatnorm i 5 kap 2 § 3 MB och vad som skiljer resultatnorm från gränsvärdesnorm i punkt 1. Enligt förslaget i utredningen verkar gränsvärdesnorm och resultatnorm överlappa varandra i sina definitioner. Om det ska tolkas som att resultatnorm avser alla kvalitetskrav som inte kan anges som gränsvärde för en föroreningshalt så borde det framgå tydligare.

Länsstyrelsen ställer sig till viss del bakom utredningens förslag på själva kategorisering av miljökvalitetsnormerna för vatten. Länsstyrelsen anser att miljökvalitetsnormerna god ekologisk status och god ekologisk potential för ytvattenförekomster samt god kvantitativ status för grundvattenförekomster bör betraktas som "kvalitetskrav som ska uppnås vid en viss angiven tidpunkt" (dvs, resultatnormer). Länsstyrelsen anser att miljökvalitetsnormen god kemisk status för ytvattenförekomster bör betraktas som "föroreningsnivåer eller störningsnivåer (...) som miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överträdas efter en viss angiven tidpunkt (...)" (dvs, gränsvärdesnormer). Länsstyrelsen anser däremot att miljökvalitetsnormen god kemisk status för grundvattenförekomster är svårare att förena med definitionen av gränsvärdesnormer eftersom tröskelvärdena för förorenade ämnen i grundvatten bara utgör ett av flera kriterier för när normen ska anses ha uppnåtts, där andra kriterier närmare kopplas till tillståndet för grundvattenberoende ekosystem.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till utredningens tolkning att miljökvalitetsnormen vid ett mindre strängt krav skulle ändra normkategori och bli en målsättningsnorm som enbart ska eftersträvas.

## 10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen

Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen till förändrade bestämmelser i VFF. Det är positivt att urban markanvändning adderas som skäl till att förklara en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad i 4 kap 3§ samt att utredningen föreslår att inkludera planläggningssituationen i möjligheten att beslut om undantag från försämrings- och äventyrandeförbudet genom 4 kap 11§.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att tydlig vägledning tas fram för att kunna tillämpa förslaget i 4 kap 12 § om att införa undantag från försämringsförbudet när överskridandet av MKN sker i en blandningszon, samt för utpekande av sådana zoner. Vägledningarna behöver utgå från att MKN i övriga delar av vattenförekomsten inte ska försämrats över tid, inklusive påverkan på sediment.

Länsstyrelsen anser att förslag till ändring av 4 kap 2 § VFF är inte tydlig med vilket mål som avses i meningen "För att uppfylla målet god vattenstatus." För tydlighetens skull bör förslaget kompletteras med ordet potential.

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

Länsstyrelsen är positiv till att lägga in möjligheten att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram i 6 kap VFF. Förslaget bedöms ge större möjligheter för kommuner att planera för åtgärder i ett avrinningsområdesperspektiv över en längre tid. I områden med stort exploateringsstryck och tillkommande verksamheter kan detta förslag medföra bättre förutsättningar för en strategisk och samlad vattenplanering som konkretiserar åtgärderna i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Dessa program blir också viktiga underlag för den fysiska planeringen då identifierade åtgärder som rör mark- och vattenanvändning kan lyftas in/få genomslag i översikts- och detaljplaneringen.

### 10.8.6 Undantag när överskridandet av miljö kvalitetsnormerna beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser eller sker i en blandningszon

*Gränsöverskridande påverkan*

Länsstyrelsen är tveksamt om förslag till 4 kap. 12 a § p.1 VFF om artikel 6 i direktiv 2008/105/EG (prioämnesdirektivet) kan tillämpas som en undantagsregel i enskilda fall som tillstånd- eller planbeslut. Artikel 6 handlar om överträdelser av miljökvalitetsnormer till följd av gränsöverskridande påverkan som Sverige inte kan åtgärda effektivt, men det som avses i den föreslagna bestämmelsen i 4 kap 12 a § 1 VFF är att godta en försämring på grund av den gränsöverskridande påverkan tillsammans med en planerad verksamhet, åtgärd eller plan som beslutas i Sverige. Länsstyrelsen uppfattar att en tolkning av artikeln som tillåtande att ytterligare försämring av en vattenförekomst där miljökvalitetsnormen redan överskrids (på grund av gränsöverskridande påverkan) är svår att förena med befintlig praxis från EU-domstolen.

Länsstyrelsen anser att det dessutom inte är möjligt att tillåta försämring utan särskilda kriterier.

Det finns idag flera olika reningstekniker för att exempelvis rena dagvatten från kvicksilver. Utredningens förslag i andra delar innebär att det blir möjligt att ställa tydligare krav på dagvattenrening i eller utanför detaljplan, vilket kan lösa det eventuella problemet med spridning av exempelvis kvicksilver från exploateringar i mark som är påverkad av atmosfärisk deposition.

#### *Blandningszoner*

Länsstyrelsen anser, i likhet med utredningen, att utpekade blandningszoner skulle underlätta vid tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter och planärenden. Därtill behövs vägledning om exempelvis bedömningen av bakgrundhalter av metaller och så kallade representativa provtagningspunkter, där oklarheter ofta uppstår i samband med tillståndsprövningar, där verksamhetsutövare har annan data än den som myndigheterna lagt till grund för sina bedömningar. Det behövs också krav på att egenkontrolldata från recipienter ska rapporteras till nationella datavårdskap så att det blir lättillgängligt för myndigheternas statusbedömningar. Detta är viktigt, inte minst då flera verksamhetsutövare (om punktkälla) och/eller kommun (ex detaljplan, dagvatten) har utsläpp till samma recipient och myndigheterna behöver göra en samlad bedömning av miljötillståndet för att avgöra om miljökvalitetsnormer följs eller äventyras för vattenförekomsten. Detta skulle effektivisera plan- och tillståndprocesserna.

Länsstyrelsen anser att det måste förtydligas att det är verksamhetsutövare som ansvarar för att ta fram de underlag som krävs för att kunna avgränsa blandningszoner och identifiera representativa provtagningspunkter. De provtagningspunkter som ligger till grund för nuvarande statusbedömningar i VISS har ofta valts ut långt innan vattenförvaltningsförordningen trädde i kraft och därmed på helt andra grunder än att leva upp till kravet på tillsyn av miljökvalitetsnormer. Det kan därför ifrågasättas om de är representativa för påverkanskällan och vattenförekomsten. Detta till exempel gäller var provpunkterna ligger, antal provpunkter, antal mättillfällen och vilka parametrar som mäts inom egenkontrollen.

Länsstyrelsen vill betona att det praktiska arbetet med att avgränsa blandningszoner kan påbörjas först när vägledning finns på plats och det finns lättillgängliga dataunderlag för att bedöma blandningsförhållanden och halter i gradient från påverkanskällorna.

För att det ska vara genomförbart behövs tydliga krav på verksamhetsutövare att tillhandahålla underlag som en del av egenkontrollen samt tillhörande förtydliganden om krav på utformningen av egenkontroll.

Det kommer också krävas att kommuner i samband med planärenden redovisar dataunderlag (tex modelleringar med verifierande mätningar i vattenförekomsten) som kan ligga till grund för utpekande av blandningszoner. Idag sker ytterst begränsad kommunal övervakning av den urbana markanvändningens påverkan på recipienterna.

Förtydligande vägledning behövs därmed, eventuellt krävs även förtydligande i förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll (1998:901). Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om verksamhetsutövares egenkontroll samt handbok (2001:3) om egenkontroll behöver uppdateras med anledning av detta. De nuvarande allmänna råden och handboken är så gamla att många begrepp är inaktuella och saknar helt skrivelser om krav på underlag som behövs för tillsyn av miljökvalitetsnormer, då vattenförvaltningsförordningen inte fanns då råden och handboken togs fram.

Att definiera blandningszoner ställer stort krav på dataunderlag samt modellering av spridnings- och blandningsförhållanden i recipienten vid olika flödesförhållanden, säsongsvariationer och klimatscenarier. Modeller behöver verifieras med gradientstudier av vattenkemi i djupled och med olika avstånd från utsläppskällan. Det

ska ligga på verksamhetsutövarna att leverera ett tillräckligt bra underlag till vattenmyndigheten inför beslut om utpekande av blandningszon. Det är egentligen samma behov av underlag som finns redan idag. Ofta är egenkontrollprogrammen inte tillräckligt omfattande för att svara upp mot det dataunderlag som behövs för att avgöra om en mätstation är representativ eller för att bedöma om miljökvalitetsnormerna följs. Det är ofta för få mätstationer och mättillfällen, vilket innebär att gradienter i vertikal- och horisontalled inte är kända i de flesta fall.

Det behöver därför förtydligas även i vägledning om egenkontroll till verksamhetsutövarna, så att verksamhetsutövarna vet vilka krav som ställs på recipientkontrollprogrammen.

### 10.11.2 Följdändringar i vattenförvaltningsförordning

#### *Mindre stränga krav*

Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsats om att den föreslagna ändringen motsvarar vad som framgår av 4 kap. 10 § i vattendirektivet. Länsstyrelsen anser att förslaget "kostnader som är högre än värdet av målet/nyttan" kan tolkas som när kostnaden är marginellt högre än värdet av nyttan, medan "orimliga kostnader" (som i nuvarande 4 kap 10 § VFF) eller "oproportionerligt dyrt" och "oproportionerliga kostnader" (som i artikel 4(5) a) och b) vattendirektivet) snarare innebär att kostnaden kan överskrida värdet av nyttan *med en icke obetydlig faktor*. Sistnämnda tolkning är även i linje med Havs- och vattenmyndighetens vägledning om undantag (*Vägledning för 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015*, se s. 32 f) samt med CIS vägledningen no. 20 (*Guidance Document no. 20 on Exemptions to the Environmental Objectives*, se s. 13).

## 12 Konsekvenser

### 12.4.5 Ekonomiska konsekvenser (kommuner)

I utredningen föreslås inga ytterligare resurser till landets kommuner. Länsstyrelsen anser att regeringen bör överväga riktade resurser till kommunerna för att finansiera arbete med att utreda och besluta om nya vattenskyddsområden som en följd av krav på skydd av vissa dricksvattentäkter. Länsstyrelsen föreslår också att det utreds vidare hur kommunerna ska finansiera

dagvattenutredningar i ett större geografiskt område än för varje enskild detaljplan och om särskilda resurser bör riktas till kommunerna för detta.

### 12.5.13 Statsfinansiella konsekvenser

#### *Länsstyrelserna*

Den accelererad samhällsomvandling som för närvarande sker i Norrbotten innebär ett särskilt stort tryck på ökad takt för byggande av bostäder, infrastruktur och industrietableringar. Det kräver ökade resurser i form av sakkunniga inom vattenmiljö för bedömning av risk för överträdelse av miljökvalitetsnormer vid planläggning och andra prövningar på såväl kommuner som länsstyrelser. Detta i kombination med att vissa av förslagen i utredningen också kräver ökade resurser, såväl i en uppstartsfas som långsiktigt, gör att Länsstyrelsen bedömer att de resurstillskott som föreslås i utredningen inte är tillräckliga.

För att genomföra förslagen föreslår utredningen ökade resurser till länsstyrelserna, med en tjänst per län under två år. Länsstyrelsen bedömer att ökade resurser kommer att krävas under en längre tid. Finansieringen till länsstyrelsens beredningssekretariat har inte förändrats på många år, vilket i realiteten innebär att det idag finns mycket begränsade resurser för sakkunniga att bidra som stöd i planprocesserna. Befintliga resurser används framför allt för att uppfylla de krav som vilar på beredningssekretariaten i deras roll att bistå vattenmyndigheterna i vattenförvaltningsprocesserna.

Länsstyrelsen anser att arbetsbördan med att bistå vattenmyndigheterna vid omprövning av miljökvalitetsnormer, utpekandet av blandningszoner och bedömningar kring undantaget om gränsöverskridande förorening kommer att variera mycket mellan olika län beroende på antalet vattenförekomster, antalet verksamheter och om länet berörs direkt eller indirekt av gränsöverskridande föroreningar. Vi anser därför att tillskjutna medel ska fördelas utifrån förväntad arbetsbörda för varje län. Det är orimligt att fördela samma summa till alla län, vilket utredningen föreslår.

#### *Vattenmyndigheterna*

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att förslaget kommer att leda till en ökad arbetsbörda och därmed utökad behov

av resurser för respektive vattenmyndighet. Länsstyrelsen bedömer de föreslagna resurstillskotten som otillräckliga.

Länsstyrelsen bedömer att antalet ärenden enligt 22 kap 13 § MB (22:13-ärenden) kommer att öka till följd av möjligheten som planmyndigheter ges att initiera sådana ärenden samt utökade undantagsmöjligheter. Länsstyrelsen konstaterar att möjlighet till utökade undantagsmöjligheter med i utredningens konsekvensanalys. Länsstyrelsen vill därför särskilt framhålla att förslagen kring nya undantag och utpekande av blandningszoner inte enbart kommer beröra planärenden utan även tillstånds- och prövningsärenden. Majoriteten av 22:13-ärendena som inkommit till de fem vattenmyndigheterna berör bedömning om det finns skäl för undantag från att nå god status i form av mindre stränga krav eller att förklara berörd vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord. Länsstyrelsen bedömer att ju fler undantagsmöjligheter som finns, desto fler skäl finns det att ifrågasätta miljökvalitetsnormerna och därmed initiera 22:13-ärenden. Länsstyrelsen befarar även att blandningszonerna, trots att de enligt förslaget i utredningen inte är överklagningsbara, indirekt riskerar att bli det genom 22:13-ärenden då utformningen av blandningszonen blir en sådan förhållande som påverkar miljökvalitetsnormen i den kringliggande vattenförekomsten.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att utökade resurser kommer att krävas initialt bland annat för utpekande av blandningszoner. En tillämpning av de utökade undantagsmöjligheterna som utredningen föreslår förutsätter att Vattenmyndigheten tar fram nya riktlinjer och gör bedömningar för aktuella vattenförekomster. Dessutom kräver övriga föreslagna ändringar en rad justeringar i respektive vattenmyndighets föreskrifter om kvalitetskrav, förvaltningsplan, åtgärdsprogram, informationsmaterial, webbplats mm. De initiala utökade tillskottet av resurser behöver alltså kvarstå genom en hel vattenförvaltningscykel för att kunna säkerställa att de föreslagna ändringarna hinner implementeras i samtliga moment under cykeln.

Sett till det ansträngda läget som de fem vattenmyndigheterna redan befinner sig i och om samtliga förslag i utredningen realiserar, bedömer Vattenmyndigheten att de föreslagna ändringarna ger ett permanent behov av utökade resurser och ett behov av initiala resurser under den första hela cykeln efter att ändringarna trätt i kraft. Om vattenmyndigheterna inte får dessa resurser riskerar dels

ärendehandläggningstiderna att förlängas, dels genomförandet av utredningens förslag i vattenförvaltningsarbetet att dra ut på tiden.

#### *Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning*

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta fram vikten av att både Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får ett utökat anslag. Ett effektivt genomförande av utredningens förslag förutsätter att nödvändiga föreskrifter och tydliga vägledningar tas fram tidigt i processen. Länsstyrelsen befarar att en resursbrist hos Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning kan resultera i att föreskrifter och vägledningar dröjer vilket i sin tur kommer ha en negativ effekt på hela genomförandearbetet.

### 10.12 Frågor för framtida översyn

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens bedömning i avsnitt 10.12.5 om att det behövs både en bättre reglering och ett tydligare säkerställande av genomförandet av övervakning av landets yt- och grundvattenförekomster i syfte att uppfylla vattendirektivets krav och för att underlätta arbetet i processer med koppling till vattenkvalitet.

Länsstyrelsen tillstyrker även utredningens föreslagna vägledningar avseende konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster (avsnitt 10.14.59) samt tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljökvalitet (avsnitt 10.14.6).

### 11. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att samtliga föreslagna ändringar i vattenförvaltningsförordningen föreslås börja gälla 1 januari 2026 och inte synkas med den nya vattenförvaltningscykeln den 1 januari 2028. Det är inte lämpligt att införa så stora ändringar som rör flera delar av vattenförvaltningen precis i slutet av en pågående cykel.

Det är även otydligt när de föreslagna blandningszonerna och de nya undantagen förväntas vara fastställda och implementerade. Om de nya bestämmelserna börjar gälla 1 januari 2026 kommer dessa inte kunna tas med i förvaltningsplan, åtgärdsprogram och föreskrifter om kvalitetskrav som är planerade att beslutas i december 2027. Hela paketet med beslutsförslag är tänkt att samrådats brett under 2026. Samrådet måste vara minst sex månader. Det omfattande



beslutsunderlaget som krävs för att fram miljökvalitetsnormer för Sveriges ca 27 000 vattenförekomster är under utarbetning nu (2023–2025).

## Övriga

Med anledning till den accelererade industriomställningen som pågår i Norrbottens län, hanterar länsstyrelsen i Norrbotten flera komplexa detaljplaner där miljötillståndprocesser pågår parallellt. Länsstyrelsen har utmaningar att hantera till exempel miljökvalitetsnormer för vatten i enskilda detaljplaner då dessa frågor behöver lämpligen behandlas i samlat grepp i större sammanhang, exempelvis i åtgärdsplaner, översiktsplaner eller miljötillstånd som bör föregå planarbetet. Då nödvändigt planeringsunderlag ofta saknas har länsstyrelsen svårt att bedöma om 2 kap 10 § PBL uppfylls i enskilda planer. Därmed försvåras även bedömningen av länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. I nuläge saknas dessutom vägledning genom praxis.

Med anledning av ovanstående önskar länsstyrelsen att betänkandet kompletteras särskilt med hur miljökvalitetsnormer för vatten ska hanteras i enskilda detaljplaner som pågår parallellt med miljötillståndsärenden. Problemet uppstår särskilt när kommunerna avser att anta detaljplaner innan frågan har prövats i miljötillståndet.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövning Lotta Finstorp med länsarkitekt Nelli Flores Nilsson som föredragande. I beredning av yttrandet har länsstyrelsens enhet för samhällsskydd, miljöanalys, mark- och vattenskydd, Vattenmyndigheten, rättsenhet och länsstyrelsens samhällsbyggnadsfunktion deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.