

2024-06-03
YTTRANDE
Dnr: KFKS-2024-00348

Landsbygds- och infrastrukturdepartementets dnr: LI2023/03629

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

Sammanfattning

Utredningen visar på många av de problem kring miljökvalitetsnormer, planläggning och dagvatten som Nacka kommun upplever finns. Det är önskvärt med förtydligande kring detta så att det finns en samlad och enhetlig bedömning kring hur frågorna ska lösas framåt. Nacka kommun upplever dock att det finns ännu fler utmaningar avseende uppfyllnad av miljökvalitetsnormer och dagvattenhantering.

Nacka kommun ställer sig i huvudsak positiv till de föreslagna lagförändringarna i betänkandet, exempelvis avseende möjligheten att reglera dagvattenåtgärder i detaljplan och exploateringsavtal, samt förenklingen vid planläggning med samma användning i strandnära lägen. Nacka kommun bedömer att de föreslagna lagförändringarna innebär en förbättring i jämförelse med dagens lagstiftning, och ger stöd och verktyg till kommunen att hantera dagvatten- och skyfallsfrågor på ett erforderligt sätt. Kommunen ser dock några behov av förtydliganden, samt vill lyfta att det är av vikt att berörda myndigheter, så som Boverket, tar fram vägledningar i god tid för en rättssäker och god tillämpning av regelverket.

Nacka kommuns synpunkter

Särskilt yttrande av experten Peter Sörngård, Svenskt Vatten (s. 965-970)

Nacka kommun som VA-huvudman instämmer i sin helhet med Peter Sörngårds synpunkter på utredningen.

Utmaningar avseende uppfyllnad av miljökvalitetsnormerna (MKN) på kvartersmark (avsnitt 7.2)

Nacka kommun anser att uppfyllnad av MKN för en detaljplan borde utvärderas separat för kvartersmark respektive allmän platsmark så att vid plangenomförande behöver dagvattenhantering på kvartersmark uppfylla MKN oberoende av dagvattenhantering på

allmän platsmark. I dagsläget utvärderas detaljplan som helhet utifrån uppfyllnad av MKN; med andra ord, det är den kombinerade reningseffekten av dagvatten från allmän platsmark och kvartersmark som utvärderas. I de flesta fall minskar föroreningsbelastningar från allmän platsmark mycket efter plangenomförande, då dagvattnet från de befintliga gatorna som inte renas i dag kommer att renas vid plangenomförande. På grund av detta kan en detaljplan uppfylla MKN som helhet även om i vissa fall kan föroreningsbelastningar från kvartersmark även öka efter plangenomförande. Detta innebär att det är möjligt att det sker en försämring på dagvattenkvalitet från kvartersmark vid plangenomförande. De befintliga VA-anläggningarna kan därmed bli påverkade negativt då den ökade belastningen från kvartersmark inte hade räknats med när anläggningarna byggdes.

Utmaningar avseende kompensationsåtgärder för uppfyllnad av MKN (avsnitt 7.2)

Nacka kommun anser att det behövs förtydligande kring kompensationsåtgärder avseende dagvattenhantering vid planläggning och byggande. Hur det säkerställs och följs upp att kompensationsåtgärder för detaljplan är genomförbara och byggda enligt redovisning är inte tydligt, då det inte alltid finns detaljerade och kompletta utredningar för kompensationsåtgärder. Det finns ytterligare frågor kring hur kompensationsåtgärderna kan integreras i befintlig bebyggelse, så att dessa åtgärder möjligtvis kan både hantera dagvatten från befintliga områden och fungera som kompensationsåtgärder för detaljplanområdet.

Utmaningar avseende dagvattenhantering (avsnitt 8.3)

Nacka kommun instämmer med utredningens identifierade utmaningar avseende dagvattenhantering men vill lämna följande kompletteringar:

1. Det är otydligt vilka förändringar som bygger på befintlig detaljplan som bör vara anmälningspliktiga utifrån dagvattenhanteringsperspektiv och hur plan- och bygglagen (PBL) ställer krav på detta. Att hårdgöra vissa ytor såsom infart är exempelvis inte anmälningspliktigt i dagsläget. Liknande förändringar från flera fastigheter innebär en stor förändring i karaktär avseende dagvattenhantering. Därför är det önskvärt att anmälningskrav ses över utifrån dagvattenhanteringsperspektiv.
2. I dag finns det inte någon reglering från PBL kring flödesfördröjning avseende dagvatten vid planläggning och byggande. Det är inte samhällsekonomiskt motiverat och rimligt för VA-huvudmannen att bygga stora VA-anläggningar och ta emot allt ökat dagvattenflöde från detaljplanområdet upp till 30 års regn utan att ställa något krav på fördröjning av dagvattenflöde inom detaljplanområdet.

Det är därmed önskat att kraven på flödesfördröjning inom detaljplanområdet avseende dagvatten kan ställas och regleras av PBL.

3. I dagsläget beskrivs det inte i planbestämmelse hur dagvatten hanteras. Därför är förändring i planbestämmelse avseende dagvattenhantering önskvärt. Förändring i planbestämmelse ska också hänga ihop med eventuella förändringar i PBL avseende dagvattenhantering.

Förslag på nya krav avseende dagvattenhantering (kap 10)

Nacka kommun kan se fördelar med föreslagna ändringar i lagen om allmänna vattentjänster (LAV) avseende dagvattenhanteringen (kap 10.6.1). Det är positivt att kommunen ges möjlighet att förelägga fastighetsägare inom verksamhetsområde att vidta åtgärder som bidrar till förbättrad funktion av den allmänna VA-anläggningen. Detta kommer även att möjliggöra dagvattenhantering i befintlig bebyggelse där det finns platsbrist på allmän platsmark. Nacka kommun instämmer med utredningen att rätten att förelägga en dagvattenåtgärd bör delegeras till en nämnd och att det är olämpligt att delegera uppgiften att förelägga till va-huvudmannen eftersom denne har ett kundförhållande som tjänsteleverantör till fastighetsägaren (s. 676). Det vore dock önskvärt med ett förtydligande kring vilken nämnd som bör ansvara för föreläggandet. Samtidigt instämmer Nacka kommun i Sörngårds synpunkter att placeringen av dagvattenhanteringen i LAV begränsar nyttan till LAV:s syfte och till att VA-huvudmannens funktionsansvar för dagvattenhantering i bebyggd miljö är begränsat till normalregn, s.k. 10-årsregn. Större flöden som blir allt vanligare vid skyfall och efter ihållande regn faller utanför ansvaret. Det är en anledning till att överväga annan lagstiftning för reglering av dagvattenhanteringen än i LAV. Vidare instämmer Nacka kommun med Sörngård att vattentjänstplanerna enligt LAV riskerar att i stora delar bli allmänt hållna eftersom de ska ha ett allmänt innehåll och kunna läsas och förstås av allmänheten när de ställs ut för samråd. Därför är det tveksamt att använda vattentjänstplanerna som styrdokument för detaljerade åtgärder. Är en plan inte konkret för områden som den behöver vara konkret för blir den svår att ha som grund för förelägganden med konkreta åtgärdskrav.

Legaldefinition för dagvatten (avsnitt 10.3, s. 605)

Nacka kommun ställer sig positiv till att det införs en definition av termen dagvatten i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. Den legaldefinition för dagvatten som föreslås i utredningen, att ”dagvatten är regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”, behöver dock ses över och bli tydligare för att undvika misstolkningar. Med nuvarande skrivning går det att tolka att dagvatten är regn- eller smältvatten som inte avrinner på markyta eller konstruktion. Ett förslag är därmed att sätta ett kommatecken (,) efter den första delen för att förtydliga att negationen inte gäller efterföljande text.

Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen (avsnitt 10.4.1)

Kommunen ställer sig positiva till tillägget i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen om att hänsyn ska tas till möjligheterna att hantera dagvatten vid planläggning, i ärenden om bygglov, och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. Detta bedöms förbättra möjligheterna att hantera dagvatten- och skyfallsfrågorna samt öka tydligheten kring vilka krav som kan ställas i plan- och bygglovsprocessen.

Eftersom det bör vara samhällsekonomiskt rimligt att bygga dagvattenåtgärder och VA-anläggningar önskas det stöd och vägledning kring rimlighetsbedömning och kostnadsnyttjande gällande uppbyggnad av dagvattenåtgärder och VA-anläggningar.

Förslag på förtydliganden i PBL avseende dricksvattenförsörjning (avsnitt 10.4.2 och 10.4.4)

Nacka kommun instämmer med utredningens förslag på förtydliganden i PBL avseende dricksvattenförsörjning och skulle vilja lämna några synpunkter.

1. Det nämns i utredningen att vid planering i regionplan ska redovisas hur hänsyn har tagits till kommunala vattentjänstplaner (kap 10.4.2). Det kräver att den kommunala vattentjänstplanen inte är för otydligt eller generellt skriven.
2. Det nämns i utredningen att vid vattenbrist ges kommunen en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten (kap 10.4.4). Det är önskat att förtydliga om det är kommunen eller VA-huvudmannen som beslutar om skyddsåtgärderna.

Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll (avsnitt 10.4.3)

Som framgår av betänkandet är översiktsplanen ett viktigt arbete för att visa på kommunens ambitioner och viljeinriktning med mark- och vattenanvändningen. Kommunen vill också framföra att det är just det som är avsikten, och att det är viktigt att översiktsplanprocessen inte blir än tyngre med fler utredningar och detaljstyrning som kan innebära låsningar till efterföljande planering. Precis som utredningen beskriver finns det också andra lagkrav som styr kommunernas arbete vad gäller arbete med VA-försörjning, dagvatten och vattenplantjänster. Kommunen instämmer därmed i förslaget att det måste räcka för att visa på den långsiktiga kommunala planeringen utan att lagkrav behövs för hur det ska hanteras i översiktsplanen.

Kommunen tar ansvar för den långsiktiga planeringen och hur den är förenlig eller eventuellt är motstridig med regionens och statens intressen. Därför har kommunen i princip inget emot förtydliganden kring hur översiktsplanen ska ta hänsyn till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken samt eventuella avvikelser från havsplaner. Kommunen vill dock framföra att om krav på flera förtydliganden ständigt

tillkommer kan det tendera att översiktsplanen urvattnas till att bara vara ett dokument som ska parera hur det avviker från statliga dokument och riksintressen.

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

Nacka kommun anser att den föreslagna lagändringen i 4 kap. 12, 14 och 16 §§ plan- och bygglagen innebär en tydlighet för vad kommunen kan och får ställa för krav i en detaljplan gällande hantering av dagvatten. Förslaget är väl motiverat och ger stöd för kommunen att i detaljplanen reglera det som redan i dag är en stor del av planarbetet. Det är något som kommunen ser ökar förutsägbarheten och är fördelaktigt för alla berörda parter i plan- och bygglovsprocessen.

Kommunen anser att det är positivt att betänkanudet ger möjlighet att reglera dagvattnet på två olika sätt – genom skyddsåtgärder och genom utformnings-/utförandebestämmelser. Kommunen anser dock att det behövs förtydliganden kring vad som kan/bör regleras som utformnings-/utförandebestämmelse respektive skyddsåtgärd avseende hantering av dagvatten med stöd i 4 kap. 12 och 16 §§ plan- och bygglagen.

Om dagvattenfrågorna ska bli en del som prövas inför bygglov eller startbeskedet behövs även vägledning kring lämpliga bestämmelser som är enkelt och tydligt formulerade. Kommunen vill därför påtala vikten av att Boverket tar fram nödvändiga föreskrifter och vägledning i frågan.

Kommunen är positiv till att planbestämmelser om dagvattenhantering ska utformas som funktionskrav som är teknikneutrala. Detta skapar möjlighet att välja en lösning som är anpassad till fastighetens förutsättning och gör att planbestämmelserna blir användbara över tiden i takt med innovation och teknikutveckling.

Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse (avsnitt 10.4.6)

Nacka kommun är positiv till förtydligandet i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen om att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering. Detta ger ökat stöd för hur kommunen idag arbetar med frågan.

Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt (avsnitt 10.4.7)

Nacka kommun är positiv till förtydligandet i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skäligen utsträckning går att hantera dagvatten. Kommunen är även positiv till formuleringen ”i skäligen utsträckning hantera dagvatten”, som ger större möjligheter att inte göra prövningen av lov respektive startbesked mer omfattande än vad som är nödvändigt för den specifika åtgärden. Kommunen vill dock framhålla att det krävs tydliga riktlinjer och vägledning i vad som kan anses vara ”skäligen utsträckning” så att det inte blir alldeles för

godtyckligt. Vägledningen behövs både som stöd till kommuner och till sökanden/byggaktörer

Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande (avsnitt 10.4.10)

Nacka kommun konstaterar, precis som utredningen, att i plan- och bygglagen införa ytterligare en möjlighet för regeringen att förelägga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan inom en viss tid, innebär en inskränkning i kommunens planmonopol och självbestämmande. Om ett sådant föreläggande ska kunna komma bli aktuellt anser kommunen att det behöver vara tydligt att det ska ha föregåtts av en lång dialog med kommunen som då valt att inte hantera frågan själv.

Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar (avsnitt 10.5)

Nacka kommun ställer sig positiv till undantaget att ett område inte ska omfattas av ett återinträde av strandskydd enligt 7 kap 18 § miljöbalken, om ändamålet med planområdet i den nya planen är detsamma som i den äldre planen. Med nuvarande regler om återinträde av strandskyddet hämmas utveckling och möjligheten att förändra redan bebyggda fastigheter genom att ta fram ny detaljplan. Kommunen önskar dock att det tydliggörs vad "ändamålet med detaljplanen är detsamma" innebär då användningarna med gällande föreskrifter är annorlunda formulerade än många av de äldre planerna. Exempelvis vid framtagande av en ny detaljplan för användningen "förskola" för ett område som tidigare omfattats användningen "allmänt ändamål".

Förslag på nya regler i LAV avseende dricksvattenförsörjning (avsnitt 10.6)

Nacka kommun instämmer med utredningens förslag på nya regler i LAV avseende dricksvattenförsörjning och skulle vilja lämna några synpunkter.

1. Det nämns i utredningen att nytt krav på landets kommuner att, om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt, som ger mer än tio kubik/dygn eller som försörjer fler än 50 personer (nu eller i framtiden) ska kommunen eller VA-huvudmannen söka om skydd av vattenområdet hos länsstyrelse eller beslut inom kommunen (kap 10.6.3). Det är viktigt att förtydliga vad som anses som tillräckligt för att förhindra att kommuner underlåter att söka om vattenskyddsområde för att det föreligger andra intressen, till exempel, exploatering.
2. Det nämns i utredningen att nytt bemyndigande för länsstyrelse eller kommun att meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten eller risk för vattenbrist (kap 10.6.4). Det är önskat att förtydliga vilken part som fattar beslutet, kommunen eller VA-huvudmannen.
3. Det nämns i utredningen att om en fastighetsägare bryter mot sådana föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten eller ett beslut som

har meddelats med stöd av den sådana föreskrift, ges huvudmannen en möjlighet att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet (kap 10.6.4). Ett alternativ är att meddela en annan typ av sanktion. Det kan uppstå situationer där tredje part skadas vid en vattenavstängning, vilket inte är något VA-huvudmannen kan ansvara för, till exempel, tillverkningsindustri eller om barn alternativt vårdtagare berörs av vattenavstängningen. Det bör finnas fler alternativ till sanktion.

Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten (avsnitt 10.8.5)

Nacka kommun ställer sig positiv till förslaget om att undantag för tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön kan tillåtas i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter. Kommunen vill dock lyfta fram vikten av att myndigheten/kommunen bör kunna ställa krav på att rimliga skyddsåtgärder med största möjliga miljönytta kontra kostnaden vidtas.

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande
Nacka kommun

Victor Kilén
Stadsdirektör
Nacka kommun