



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-05-31

Ärendenummer
NV-02333-24

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket bedömer att dagens regelverk redan ger utrymme till mycket av det som eftersträvas med förslagen. Inte heller bidrar de föreslagna begreppen till att förenkla och förtydliga vid planläggning och prövning.

Vi instämmer i ett antal förslag, så som att kommunerna ska kunna ställa krav i planbestämmelser för att motverka eller förebygga brist på vatten. Vi instämmer även i förslaget om att en planmyndighet ska kunna begära yttrande från vattenmyndigheten om miljö kvalitetsnormer för vatten. Vi ställer oss också bakom ansatserna i författningsförslagen som förtydligar vikten av hänsyn till avlopp, dagvatten inkluderat, vid planläggning och byggande men anser att det behöver formuleras så att va-anläggningar och avlopp åsyftas, samt förslag om att lösa hanteringen av dagvatten på en tomt.

I flera fall motsätter sig Naturvårdsverket förslagen att ändra i plan- och bygglagen, miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster, bland annat förslag om att införa en definition av termen dagvatten. Vi anser också att det saknas skäl till att utredningen lägger förslag som rör strandskyddet.

Konsekvensbeskrivningarna och motiveringarna till flera av förslagen är enligt Naturvårdsverket inte tillräckligt utvecklade för att det ska framgå hur förslagen ska leda till förenkling och ökad tydlighet. Vi har även identifierat faktafel i betänkandet.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket instämmer i problembeskrivningen att det finns utmaningar med dagens reglering av vattenfrågor och att det skapar en osäkerhet vid planläggning och byggande. Vi instämmer även i utredningens beskrivning om att behovet att hantera skyfall och annat dagvatten ökar till följd av pågående klimatförändringar.

Naturvårdsverket konstaterar dock att syftet med många av författningsförslagen redan är möjligt att nå med stöd av gällande författning. Vi bedömer att det snarare är tillämpningen av befintliga regelverk som brister. Naturvårdsverket delar därför inte utredningens bedömning att nya eller ändrade definitioner i plan- och bygglagen (2010:900) och i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) skulle förenkla och förtydliga vid planläggning och prövning.

Konsekvensbeskrivningen och motiveringen av flera av förslagen är inte tillräckligt utvecklade för att det ska framgå hur förslagen leder till förenkling och ökad tydlighet. Exempelvis bör möjligheten att på en tomt ställa krav på en dagvattenanläggning för att samla upp regnvatten (avsnitt 10.4.7) utredas vidare.

Naturvårdsverket konstaterar att det pågår arbete för att förenkla och tydliggöra arbetet med vattenfrågor, exempelvis genom att kommuner tar fram kommunala vattentjänstplaner enligt lagen om allmänna vattentjänster. Arbete pågår också för att nå beslutade etappmål om dagvatten, med stöd av vägledning från samverkande myndigheter. Naturvårdsverket anser att resultatet från detta pågående arbete behöver tas om hand innan ändring i gällande författning görs.

Naturvårdsverket har identifierat faktafel i betänkandet. Exempelvis att ”allt dagvatten inom planlagt område ses som miljöfarligt avfall” (s. 460). Dagvatten är inte farligt avfall, men avledningen är miljöfarlig verksamhet när den faller inom kriterierna i 9 kap. miljöbalken.

Specifika synpunkter

10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att lägga till vattentypen dagvatten i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen inklusive följdändringar. Förslaget kan leda till att begreppet ”avlopp” i plan- och bygglagen blir svårtolkat. Att se över begreppet ”avlopp” ingick inte i utredningsdirektivet, bland annat med hänvisning till kommande revidering av avloppsdirektivet. Vi bedömer att införlivandet av avloppsdirektivet kan föranleda en översyn av samtliga begrepp inom området, inklusive dagvatten, och att det är lämpligt att göra det samlat. Här kan begreppet lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD) vara intressant att analysera vidare.

Naturvårdsverket motsätter sig tilläggsförslag om ”dagvatten” och ”dagvattenhantering” i 2 § lagen om allmänna vattentjänster. Naturvårdsverket bedömer att nu gällande definition av ”avlopp” som fokuserar på behovet att leda bort vatten är väl inarbetad, och att dagvatten som behöver bortledas tydligt inkluderas i avloppsbegreppet i lagen om allmänna vattentjänster. Av samma skäl som ovan motsätter vi oss även alla följdändringar om dagvattenhantering och dagvattenanläggning (se 6, 9, 12, 13, 21, 33 och 44 §§ lagen om allmänna vattentjänster). Att exkludera dagvattenbortledning ur avlopp medan dränvatten och spillvatten ingår, motverkar ambitionen att där så är möjligt leda bort dränvatten i en separat dagvattenledning, skild från spillvatten. I gällande författning finns redan möjligheten att under vissa förutsättningar planera för, genomföra och leverera ”annat omhändertagande” både avseende spill- och dagvatten. Naturvårdsverket bedömer därutöver att konsekvenserna för va-huvudmän och va-kollektivet är undermåligt belysta. De två vattentjänsterna i lagen om allmänna vattentjänster bör därför enligt Naturvårdsverket fortsatt vara vattenförsörjning till va-abonment och bortledning av avloppsvatten från va-abonment.

10.4.1 Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen

Naturvårdsverket delar inte utredningens bedömning (s. 458) att ”I nuvarande reglering ingår inte frågor om dagvattenhantering vid prövning av bygglov för en åtgärd inom ett område med detaljplan”. Möjligheten att hantera dagvatten ingår normalt i lämplighetsprövningen vid planläggning och i ärenden om bygglov.

Naturvårdsverket instämmer däremot i förslaget att lägga till ”möjligheterna att hantera dagvatten” i 2 kap. 6 § punkten 6 plan- och bygglagen under förutsättning att tillägget justeras till att reglera hanteringen, det vill säga att ”dagvatten” ersätts med ”avlopp”. Naturvårdsverket anser att det är positivt med förtydligad hänsyn till möjligheterna att hantera avlopp vid planläggning och byggande.

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

Naturvårdsverket instämmer i förslaget i 4 kap. 12 § punkten 4 plan- och bygglagen att ge kommunerna möjlighet att i planbestämmelser kunna ställa krav på skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten.

Vi instämmer också i tillägget i 4 kap. 16 § punkten 6 i plan- och bygglagen om det formuleras så att va-anläggningar och avlopp åsyftas. Det förtydligar att kommunen kan ställa krav på utformning och placering av anläggningar avsedda att hantera dagvatten eller annat avloppsvatten i vattenbesparande syfte. Vi föreslår därför att punkten 6 formuleras ”i fråga om va-anläggningar, bestämda krav på placering och utförande som behövs för att förebygga vattenbrist, hantera avlopp samt för att inte överträda bestämmelserna om miljöbalken i 5 kap. miljöbalken”.

10.4.7 Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt

Vi instämmer i utredningens problembeskrivning och ambition att lösa hantering av dagvatten på tomt.

Naturvårdsverket anser däremot att tillägget för att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp i 8 kap. 9 § punkten 6 plan- och bygglagen, inte bör inkludera ”...samt i skälig utsträckning hantera dagvatten, och...”. Lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD) skulle möjligtvis varit ett lämpligare begrepp för denna hantering än ”dagvatten” (jämför avsnitt 10.3). Vi ser inte heller behov av att skälighetsaspekten skulle understrykas för just dagvatten, eftersom rimlighetsbedömning regleras inom allmänna hänsynsregler i miljöbalken. För det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget föreslår Naturvårdsverket att punkt 6 kvarstår men stannar vid ”vattenförsörjning och avlopp”, som tidigare kommenterats rörande författningsförslaget 1 kap. 4 § i avsnitt 10.3.

10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget om ändringar i 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken. Vi anser inte att de skäl som anges, att en överinstans möjlighet att överpröva en ändrad plan kan riskera att påverka kommunernas vilja att upphäva en plan och ersätta den med en ny, är tillräckliga för de ändringar av strandskyddsbestämmelserna som föreslås.

Naturvårdsverket har uppmärksammat att regeringen avser att lyfta upp vissa förslag från tidigare betänkande om strandskyddet SOU 2020:78 och även att en ny större strandskyddsutredning kommer att tillsättas. Nyligen lämnades också betänkande om strandskydd i SOU 2023:103. Boverket har även ett pågående uppdrag om att se över regelverket för ändring av detaljplaner (LI2023/03247). Naturvårdsverket anser därför att ett samlat grepp över konsekvenserna för strandskyddets syften bör tas.

Återinträde av strandskydd enligt 10 a § lagen om införande av miljöbalken

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget på grund av att det inte är tydligt vad utredningens avsikter med förslaget är. Det saknas en tydlig beskrivning av hur undantaget ska tillämpas och vilka konsekvenser det medför för strandskyddets syften.

Förfarandena för upphävande av strandskyddet för ett område som avses att omfattas av detaljplan respektive upphävande av strandskydd på grund av att det bedöms sakna betydelse för strandskyddets syften regleras i två olika bestämmelser i miljöbalken. Utredningens tolkning av förslaget från SOU 2020:78 innebär därför en utvidgning till att omfatta fler upphävanden än vad som avsågs enligt det ursprungliga förslaget.

I SOU 2020:78 framgår att "Återinträde av strandskydd enligt 10 a § införelagen blir inte aktuellt i de fall detta redan har prövats genom aktiva förordnandebeslut om upphävande av strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 § första stycket punkten 1 och tidigare motsvarigheter till bestämmelsen, det vill säga 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) och 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken, dess lydelse fram till den 30 juni 2009" (se avsnitt 11.2 i anförd SOU).

Naturvårdsverket kan inte se att förslagen om förtydligande i 10 a § lagen om införande av miljöbalken i SOU 2020:78 avser länsstyrelsens beslut att upphäva strandskyddet för ett område som avses omfattas av en detaljplan. Förslaget som den nuvarande utredningen lägger förtydligar inte nu gällande rätt så som påstås, utan innebär ett nytt utvidgat undantag. Naturvårdsverket anser att ett sådant förslag kräver en utförligare analys om ändringsförslagets påverkan på strandskyddets syften än vad utredningen har gjort. Utredningen föreslår inga andra förslag från SOU 2020:78 om till exempel länsstyrelsens möjlighet att besluta om att återinföra strandskyddet inom områden som tidigare har förordnats om att inte omfattas av strandskydd. Naturvårdsverket anser att dessa två förslag ska ses som en helhet.

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att strandskydd återinträder enligt 10 a § lagen om införande av miljöbalken när länsstyrelsen har beslutat om upphävande av strandskyddet i ett område som omfattas av en äldre plan. Naturvårdsverket anser att det inte framgår tydligt vad som avses med "äldre

planer” och om de utgör områden där länsstyrelsen upphävt strandskyddet på grund av att värden för strandskyddets syften saknas, eller områden där länsstyrelsen har upphävt strandskyddet för att området omfattas av en detaljplan.

Nytt andra stycke i 7 kap 18 g § miljöbalken

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget på samma grunder som förslaget ovan.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl för att frågan om strandskydd prövas på nytt om det aktuella området inte har genomförts enligt den äldre planen och marken därför inte har tagits i anspråk, men användningsområdet är detsamma i den nya planen. Denna bedömning är inte förenlig med uttalanden i tidigare förarbeten om skälet till att bestämmelsen infördes (se prop. 2008/09:119 s. 78).

Utredningen anger att uttrycket ”samma ändamål” ska avse att området i stort får samma användning i den nya planen som i den äldre. Naturvårdsverket anser att det är oklart vad som avses med ”i stort samma användning”. Det är ofullständigt beskrivet vad som faller in under tillämpningen, vilket riskerar att leda till tolkningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Lagkommentaren ger exempel på att en plan för bostäder som kompletteras med lokal för kontor är ”i stort” samma ändamål. Det är dock oklart vad som gäller vid en omvänd situation. Olika användning av byggnader påverkar om de genererar en hemfridszon eller inte och hur stort utrymme till fri passage som därigenom behöver lämnas för att uppfylla kraven i miljöbalken. Motiven i utredningen ger inte tillräckligt stöd till tolkning.

10.6.1 Ny reglering av dagvatten

Naturvårdsverket motsätter sig tilläggen i 1 § lagen om allmänna vattentjänster eftersom en ändring av syftet med en lag kräver en mer utförlig konsekvensanalys än den som genomförts inom utredningen.

Vi motsätter oss också tillägget till skydd för allmän va-anläggning i 22 a § lagen om allmänna vattentjänster. Det är inte tillräckligt tydligt beskrivet hur tillämpningen av nya förslaget gränsar till skyldigheter en va-abonent redan har enligt lagen om allmänna vattentjänster och enligt allmänna bestämmelser om användande av en allmän va-anläggning samt allmänna hänsynsregler i miljöbalken, principen att förorenaren betalar, och jämfört med kommunens befintliga expropriationsmöjligheter. Med stöd av miljöbalken och plan- och bygglagen kan en kommunal tillsynsmyndighet vid behov ställa krav på fastighetsägare. Problemet bör därmed kunna hanteras med god samverkan inom ramen för kommunens befintliga mandat.

Vi motsätter oss med det även följdförslagen i 28 § och 47 a § lagen om allmänna vattentjänster.

10.6.3 Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter

Naturvårdsverket motsätter sig tillägget i 6 e § lagen om allmänna vattentjänster om skyldighet för kommun eller en va-huvudman att ansöka om skydd av vattentäkt. Va-huvudmannen kan redan med befintligt regelverk ansöka om att kommunen eller länsstyrelsen beslutar om ett vattenskyddsområde. Kommunen eller länsstyrelsen har därefter att tillämpa bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Vi motsätter oss även föreslagen ändring av 51 § lagen om allmänna

vattentjänster och 3 § i förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster av samma anledning.

10.6.4 Ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag i 23 § lagen om allmänna vattentjänster om utökat bemyndigande till kommuner och länsstyrelser om att föreskriva krav om vattenhushållning. Kommunen har redan möjlighet att meddela lokala föreskrifter om att begränsa vattenanvändningen, med stöd av nuvarande skrivning i 23 § lagen om allmänna vattentjänster. Naturvårdsverket bedömer att detta innefattar möjligheten att begränsa vattenanvändningen såväl vid akut och tillfällig vattenbrist som vid permanent eller återkommande vattenbrist i viss befintlig bebyggelse. Naturvårdsverket motsätter sig med det också tillägget i 43 § lagen om allmänna vattentjänster.

10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket motsätter sig att ersätta ”inte bör överskridas eller underskridas” med begreppet ”inte får överträdas”, och variationer av begreppet. Begreppet är inte lämpligt att använda i miljöbalken i den kontext som utredningen har valt att använda det.

Begreppet ”överträda” eller ”överträdelser” i övriga delar av miljöbalken används enbart i relation till ett misstänkt eller begånget brott (26 kap. 2 och 35 §§, 29 kap. och 30 kap. miljöbalken). Att använda begreppet ”överträda” i det av utredningen föreslagna sammanhanget kan därmed medföra att begrepps-förvirring uppstår. För systematiken och uppbyggnaden av miljöbalken anser vi därför att begreppet ”överträda” och variationer av begreppet inte är lämpligt att använda annat än i de fall som kopplar till just de straffrättsliga aspekterna. Vi anser att det bör fortsätta vara tydligt vad som är just straffrättsliga aspekter och vad som inte är det.

Naturvårdsverket motsätter sig även att begreppen ”följa” eller ”inte följs” ersätts med begreppen ”uppnå” respektive ”överträds”. Naturvårdsverket förordar att begreppen ”följa” respektive ”inte följs” i nu gällande författning fortsatt används genomgående i alla berörda författningar. Begreppet är en gång valt i syfte att tydliggöra innebörden av bestämmelser om tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna och fungerar i vår mening väl i de flesta sammanhang (se prop. 2009/10:184, s. 37).

10.7.1 Förtydligade miljö kvalitetsnormer

Naturvårdsverket motsätter sig förslag om olika benämningar för olika typer av normer i 5 kap. 2 § miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns anledning att specificera miljö kvalitetsnormer för vatten som något annat än EU-normer med den status de har enligt EU-rätten.

10.7.3 Ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndighet avseende miljö kvalitetsnorm för vatten

Naturvårdsverket instämmer i förslagen om att förtydliga i 5 kap. miljöbalken och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen att även planläggande myndigheter kan begära yttrande från vattenmyndigheten om det i planutredningen kommit fram uppgifter som har betydelse för normsättningen och om det har betydelse för möjligheten att planlägga.

10.7.4. Tydliggörande att miljöbalkens processuella regler inte gäller för planer enligt plan- och bygglagen

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att införa en ny bestämmelse för att tydliggöra att de processuella bestämmelserna för kommuner och länsstyrelser i 19 kap. 3 a-3 c §§ miljöbalken inte gäller vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Det saknas skäl till föreslagen ändring, eftersom 19 kap. 1 § miljöbalken stadgar att förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Med det är avgränsningen till plan- och bygglagen och andra lagrum redan gjord.

10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen

Naturvårdsverket motsätter sig förslag om att ändra från ”kvalitetskrav” till ”miljö kvalitetsnormer” i vattenförvaltningsförordningen. Det är otydligt hur utredningen uppfattar grundläggande principer för normsättning. Exempelvis är även ett beslutat mindre strängt kvalitetskrav en miljö kvalitetsnorm.

Naturvårdsverket anser att förslagen i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen, där olika normtyper specificeras, gör författningstexten onödigt svårläst. Vi ser inte att utredningen fullt ut har analyserat om man med förslagen avgränsar begreppen mer än vad som följer av ramdirektivet för vatten och dotterdirektiv. Med nu gällande skrivningar så följer tolkningen och rättsverkan dessa direktiv.

Generellt saknas en närmare konsekvensanalys av förslagen om att ändra i vattenförvaltningsförordningen.

10.9.1 Följdändringar i 5 kap. miljöbalken (s. 746f)

Naturvårdsverket motsätter sig att begreppet ”inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr” ersätts med ”inte ska medföra en sådan otillåten påverkan”. Begreppet ”otillåten” används i övrigt enbart i 29 kap. miljöbalken, det vill säga i de straffrättsliga bestämmelserna i miljöbalken och avser en straffrättslig överträdelse. Utredningens förslag kan därför medföra en risk för att begreppsförvirring uppstår sett till hur begreppet i övrigt hanteras inom ramen för miljöbalkens område. Med hänsyn till systematiken och uppbyggnaden av miljöbalken bör begreppet ”otillåten” även fortsättningsvis enbart användas i de fall som kopplar till de straffrättsliga aspekterna.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Malin Almquist, Lovisa Lagerblad, Nina Lans och Emma Mogren.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.spn@regeringskansliet.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se