

**MBN § 98**                      **Remiss av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)**

Ärendenummer: MBN 2024/605

**Miljö- och byggnämndens beslut**

Miljö- och byggnämnden beslutar att överlämna samhällsbyggnadsförvaltningens yttrande, vilket framgår under avsnittet bedömning, som Region Gotlands svar på remissen.

Paragrafen justeras omedelbart.

---

**Sammanfattning**

Region Gotland har fått möjlighet att svara på remiss på betänkandet en enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, SOU 2023:72.

På Gotland, som i många andra kommuner, tar dagvatten och miljökvalitetsnormer för vatten en allt större plats i den fysiska planeringen. Samhällsbyggnadsförvaltningen på Region Gotland välkomnar utredningens förslag och hoppas på att utredningen kommer resultera i ett tydliggörande kring vattenfrågor i planprocessen såväl som i byggprocessen. Samhällsbyggnadsförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till de föreslagna ändringarna, men vill även framföra synpunkter, vilka framgår under avsnittet bedömning.

**Bedömning**

Samhällsbyggnadsförvaltningen på Region Gotland ställer sig positiv till införandet av en legaldefinition av dagvatten i plan- och bygglagen och att den definitionen är samstämmig med definitionen i lagen om allmänna vattentjänster. Ändringen skapar en ökad tydlighet och ger dagvattenhanteringen en tydligare plats i planeringen och i prövningen av bygglov. Samhällsbyggnadsförvaltningen efterfrågar dock ett utvecklat resonemang kring dagvattnet när det rör sig vidare i marken. Detta för att tydliggöra vad en dagvattenutredning och dagvattenlösning kan komma att behöva hantera när det kommer till den praktiska tillämpningen av plan- och bygglagen. Det behöver vara tydligt att dagvattenutredningar och lösningar inte bara ska hantera det vatten som rinner på ytan, utan att det även tas om hand när det rinner vidare i marken.

Samhällsbyggnadsförvaltningen anser att det är ett mycket bra förslag att utöka kraven i 2 kap 6 § plan- och bygglagen till att placeringen av en byggnad eller

ett byggnadsverk även ska vara lämplig med hänsyn till möjligheten att hantera dagvatten.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ställer sig tveksam till de förändringar som föreslås avseende att bestämmelserna om miljö kvalitet enbart ska gälla vid planläggning. Förvaltningen anser att krav på när miljö kvalitetsnormer ska följas ska var behovsstyrt, snarare än processtyrt.

Samhällsbyggnadsförvaltningen menar att påverkan på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt kan vara större vid en etablering av exempelvis fyra bostadshus genom förhandsbesked, än vid planläggning av en liknande eller en mindre omfattande etablering på en annan plats, beroende på hur de platsspecifika förutsättningarna är gällande miljö kvaliteten. I känsliga miljöer kan krav på att miljö kvalitetsnormerna inte överskrids behöva ställas även vid prövning av förhandsbesked och bygglov. Risken, eller möjligheten om man så vill, är att ansökningar om förhandsbesked behöver avslås med hänvisning till detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 plan- och bygglagen, för att bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer inte kan tillämpas vid förhandsbesked i och med den föreslagna ändringen.

Samhällsbyggnadsförvaltningen vill även framföra ett starkt önskemål om att förtydliga vad ordet miljö kvalitet inbegriper både i miljö balken och i sektorslagstiftningarna. Genom ett sådant förtydligande kan onödiga diskussioner med exploatörer undvikas kring huruvida vattenkvantiteten verkligen behöver undersökas samlat med vattenkvaliteten. Det är särskilt viktigt att diskussionen inte uteblir vid planläggning på jungfrulig mark där risken för minskad grundvattenbildning blir större.

De föreslagna möjligheterna till skyddsbestämmelser samt att dessa kan utföras även utanför planområdet ger kommunerna ökad möjlighet att hantera dagvattenfrågan ur ett större perspektiv. Samhällsbyggnadsförvaltningen välkomnar möjligheten till skyddsåtgärder. Även att skyddsåtgärderna möjliggörs utanför planområdet är ett välkommet tillägg.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ser positivt på möjligheten att, i särskilt utpekade områden, som återkommande löper risk för att drabbas av vattenbrist, såsom Gotland, kunna införa skyddsbestämmelser om hushållning med vatten.

Samhällsbyggnadsförvaltningen delar utredningens bedömning kring hur specificerade skyddsbestämmelser bör vara samt att bestämmelserna bör kunna stå sig över tid och vara teknikneutrala. Samtidigt kan en alltför vag bestämmelse leda till att åtgärden inte ger önskat resultat på kort eller lång sikt. Förvaltningen ser därför fram emot vägledning kring sådana planbestämmelser. Samhällsbyggnadsförvaltningen vill här framföra vikten av en snar vägledning från Boverket och andra myndigheter, för att bestämmelsen ska få full genomslagskraft. I vägledningen är det av vikt att man även ser till hur bestämmelserna ska kunna följas upp i bygglov och startbesked. Det läggs

mycket resurser på utredningar i detaljplaner, samtidigt som det saknas verktyg för genomförande och tillsyn i ett senare skede.

Samhällsbyggnadsförvaltningens förhoppningar är att ändringen förbättrar möjligheten att säkerställa att planerade skyddsåtgärder kommer till stånd och underhålls.

Samhällsbyggnadsförvaltningen menar att konsekvenserna av att ändra lydelsen av att ett överprövande av länsstyrelsen kan ske om en miljökvalitetsnorm ”inte följs” till ”överträds” bör analyseras. Är uttrycket ”överträds” lämpligt att använda för minskad kvantitet i förhållande till miljökvalitetsnorm för grundvatten? Innebär en ändring av lydelsen en utökning eller ett förtydligande av länsstyrelsens prövningsgrunder? En utökning av länsstyrelsens prövningsgrunder kan få negativa konsekvenser på planprocessen genom att öka dess komplexitet och oförutsägbarhet.

Samhällsbyggnadsförvaltningen är positiv till förslaget att det på en obebyggd tomt, eller i närheten av den, ska gå att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skäligen utsträckning hantera dagvatten. Framför allt att det möjliggörs för hantering av dessa frågor i områden med befintliga, men äldre detaljplaner, som fortsatt är gällande. Samhällsbyggnadsförvaltningen ser dock ett behov av tydlig vägledning kring vilka krav som kan ställas i de fall då ett ärende avser bygglov inom detaljplanlagt område, men där frågorna inte hanterats i detaljplanen. Vägledningen behöver ta ställning till vilka krav på dagvattenhantering det kan bli fråga om, i förhållande till en bindande byggrätt i en detaljplan.

Att utöka möjligheten för regeringen att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse om det behövs för att tillgodose intresset av att bestämmelserna om miljökvalitet inte överträds, innebär ytterligare inskränkningar i kommunernas befogenhet att anta planer och avgöra om planläggning ska ske. Tidsfristen skulle kunna påverka Region Gotlands möjlighet att prioritera planer för att nå politiskt beslutade mål på lokal nivå, om föreläggandet skulle börja användas mer frekvent. På Gotland finns cirka 365 överlappande riksintressen, vilket innebär att regionens möjlighet att påverka utvecklingen av den lokala mark- och vattenanvändningen redan är kraftigt begränsad.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ifrågasätter därför om det är lämpligt att vidare utöka möjligheten för regeringen att förelägga kommuner att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en plan. Att planlägga är en kommunal angelägenhet och bör så förbli. En decentraliserad samhällsförvaltning är väsentlig från demokratisk synpunkt och åtgärder som urholkar det kommunala planmonopolet bör därför användas ytterst sparsamt.

I utredningen föreslås även ett undantag från bestämmelsen om återinträde av strandskydd när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan. Utredningen föreslår att strandskydd inte återinträder om ändamålet

med planområdet i den nya planen är detsamma som i den äldre planen. För äldre planer som har hela planområdet undantaget från strandskyddsbestämmelserna enligt lagen om införande av miljöbalken skulle detta kunna medföra en utvidgning av exploateringsgraden i en ny detaljplan och därmed leda till ett ianspråktagande av markområden som har höga värden för strandskyddets syften så länge intentionen med den nya detaljplanen är densamma som för den äldre. Förändringen som föreslås öppnar för en tolkning huruvida det är intentionen med planområdet som helhet som ska vara styrande, eller varje specifik planbestämmelse med tillhörande markområde.

I utredningen föreslås även en skrivelse om att strandskyddet inte ska återinträda vid upphävande av fastställda generalplaner, stadsplaner, byggnadsplaner eller ersätts av en ny detaljplan, ”om inte annat har bestämts”. Samhällsbyggnadsförvaltningen anser att det är viktigt att det förtydligas på vilka formella sätt man kan fatta beslut om strandskyddets varande eller icke-varande i denna typ av situation och hur sentida dessa ställningstaganden kan vara. Ska utgångspunkten vara redan befintliga, äldre ställningstaganden, t.ex. särskilda beslut om upphävanden av strandskyddet för en detaljplan eller andra aktiva förordnanden från Länsstyrelsen, så bör det specificeras. Strandskyddet är ett starkt allmänt intresse och en nationell angelägenhet. En ny prövning om det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet vid upprättande av en ny detaljplan kan därmed fortsatt vara rimlig i de flesta fall. Den föreslagna skrivelsen i betänkandet kan öppna för lokala ställningstaganden och en skild hantering i olika delar av landet.

Samhällsbyggnadsförvaltningen bedömer att de förändrade reglerna kring strandskyddet väcker en farhåga om att äldre planområden, för vilka strandskyddsfrågan aldrig prövats, och som aldrig kommit att nyttjas för det avsedda ändamålet med planen, kan få stor betydelse för strandskyddets syften och att detta faktum kan komma att förbises i samband med nya exploateringsplaner i det fall strandskyddsfrågan inte behöver utredas på nytt.

I utredningen föreslås ett kompletterande av lagen om allmänna vattentjänster med en möjlighet till kravställande på fördröjande åtgärd av dagvatten på kvartersmark. Detta låter som ett väldigt efterlängtat tillägg men när det sedan beskrivs i kapitel 10 framgår det att detta enbart kan användas för mycket speciella situationer. Det framgår att det ska bidra till ”en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning” och syftar till att vid särskilda situationer kunna förelägga en enskild fastighetsägare att vidta dagvattenåtgärder som behövs för att förebygga problem vid kommande skyfall. Det står även att fastighetsägaren exempelvis kan behöva sätta upp tunnor för att samla vatten från tak, plantera ett träd eller ordna regnbäddar, ta bort delar av en asfalterad trottoar, gräva ett dike som leder dagvattnet till en bäck eller bygga ett särskilt område för dagvattenavrinning. Detta ger en mycket oklar ambition. Eftersom det även uttrycks att detta inte är ett verktyg

som får användas ”slentrianmässigt” kan det alltså inte användas på flera fastigheter och på så vis skapa en ”många bäckar små effekt” som skulle kunna vara effektiv ur ett kvalitetshänseende, med rätt åtgärder. Med rätt tilltagen dimensionering skulle sådana åtgärder även kunna avlasta det allmänna va-ledningsnätet. Att med åtgärder som vattentunnor och gröna tak på enstaka fastigheter kunna förebygga översvämningar vid skyfall är en omöjlighet. Den andra oklarheten är att detta förväntas ”bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos den allmänna va-anläggningen”. Om syftet enbart är att sätta in denna åtgärd där skyfallsproblematiken är stor är det väldigt oklart varför va-anläggningen, som inte hanterar den typen av flöden, ska skonas. Sammanfattningsvis bedöms att införandet av ett möjligt kravställande på lokal dagvattenhantering på kvartersmark är mycket efterlängtat men med den begränsning i användning som nu förväntas är den i det närmaste obrukbar.

Bedömningen är vidare att förslaget inte har någon nämnvärd påverkan på va-verksamheten utifrån dricksvattenperspektivet då utredningen valt att inte göra några särskilt kraftfulla förslag på förändringar, enbart mindre förslag om förtydliganden då en del förbättringar redan täcks upp i andra nya lagstiftningar.

I lagen om allmänna vattentjänster förändras definitionen för avlopp. Termerna dagvatten och dagvattenhantering tillkommer och termen avlopp föreslås omfatta bortledning av spillvatten och dränvatten. Det skulle sannolikt innebära att alla va-huvudmän som idag har områden med kombinerade avloppssystem behöver se över dels beslut om verksamhetsområde så att tjänsten dagvattenhantering framgår, dels se över taxorna så att dagvattenavgift kan tas ut även vid avledning till ett kombinerat system.

Utöver de vägledningarna som utredaren definierat efterfrågar samhällsbyggnadsförvaltningen även ett resonemang kring hur vattenbalans i förhållande till planläggning och vattenkvalitet ska kunna redovisas eller bevisas. Frågan är särskilt svår vid planläggning inom vattenskyddsområde där täta dagvattenlösningar ofta väljs för att inte riskera vattenkvaliteten, samtidigt som det är oerhört viktigt att inte möjlighet till grundvattenbildning minskas. Därför ser vi gärna ett utvecklat resonemang kring var gränsen går för vad som anses vara att överskrida gränsvärdet för grundvattenkvantiteten och hur det ska kunna utredas på ett säkrare sätt. Kunskapen om hur vattnet rör sig i marken i Gotlands sprickiga berggrund med små vattenmagasin är idag otillräcklig. Därför är det svårt att avgöra ett rimligt utredningskrav i förhållande till risk för grundvattenkvalitet och tillgång.

I utredningen konstateras att regleringen av innebörden av termen dagvatten i relation till termerna avlopp, avloppsvatten och markavvattning i gällande rätt är otydlig och att detta kan medföra både tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser avseende hanteringen av dagvatten. Även otydligheten om vad som avses med termen skyfall i relation till normalt dagvatten är problematisk,

eftersom situationerna kräver olika typer av åtgärder av olika aktörer. Samhällsbyggnadsförvaltningen anser att trots de tydliggöranden som utredningen föreslår är det inte tillräckligt tydligt när dagvattenhantering övergår till markavvattning. Att tydliggöra markavvattning i förhållande till dagvatten är av särskild vikt inom de områden där förbud mot markavvattning råder. Av gällande rätt framgår att en fastighetsägare ska ta hänsyn till sin omgivning och att denne har ett generellt ansvar att skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna hantera dagvatten i syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skada. Samhällsbyggnadsförvaltningen anser även, med hänsyn till den enskilda fastighetsägarens möjlighet att tillgodogöra sig kunskap om dagvattenhantering i förhållande till markavvattning, finns det ett behov av tydliggörande vägledning.

Samhällsbyggnadsförvaltningen delar utredningens bedömning om att avsättning bör ske i ett större sammanhang och framför allt i kommunal regi då det bland annat är en komplicerad teknik som kräver mycket skötsel, vilket ofta är svårt att uppfylla i mindre sammanhang. Dessutom kräver tekniken mycket energi vilket i dagsläget är en bristvara, särskilt hållbart producerad sådan. Avsättning bör därför endast användas för att avhjälpa problem eller vattenbrist i redan bebyggda områden, främst inom kommunalt verksamhetsområde, och inte som den enda lösningen på vattenförsörjning vid exploatering i nya områden utan tillgång till kommunal VA.

I utredningen anges att i områden med vattenbrist, som t ex Gotland, ska kunna ställas krav på skyddsåtgärden avsättning av havsvatten i syfte att använda som spolning av toaletter eller bevattning. Samhällsbyggnadsförvaltningen anser inte att det är en lämplig åtgärd, utan att det i första hand har utretts andra åtgärder som uppfyller samma syfte på ett enklare och mer hållbart sätt, t ex vattenbesparande armatur, regnvatteninsamling, bevattningsdammar, återinfiltration av tillräckligt rent dagvatten, avloppsvatten, våtmarksåtgärder och dylikt. Förvaltningen delar utredningens bedömning om att reglering av avsättningsanläggning bör ges utrymme i en framtida översyn. Denna översyn av reglering bör inriktas på avsättning av havsvatten och utgångspunkten bör vara att avsättning av grundvatten inte är lämpligt alls, då man riskerar att förvärpa eller förorena grundvattenresursen i området.

#### **Ärendets behandling under mötet**

Samhällsbyggnadsförvaltningen föreslår miljö- och byggnämndens arbetsutskotts besluta att ta emot information om remiss av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande.

Samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till remissvar kommer finnas tillgängligt inför utskick till miljö- och byggnämndens sammanträde den 17 juni 2024.

Arbetsutskottet har 2024-06-04 tagit emot informationen.

Till nämndens sammanträde 2024-06-17 föreslår samhällsbyggnadsförvaltningen, miljö- och byggnämnden besluta att överlämna samhällsbyggnadsförvaltningens yttrande, vilket framgår under avsnittet bedömning, som Region Gotlands svar på remissen.

Planarkitekt Charlotta Nordberg föredrar ärendet.

### **Proposition**

Ordföranden ställer förvaltningens förslag under proposition och finner att nämnden bifaller förslaget.

### **Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse samhällsbyggnadsförvaltningen daterad 2024-06-07

Utredning samhällsbyggnadsförvaltningen daterad 2024-06-07

Remiss: betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande SOU 2023:72, inkom 2024-03-07

### **Skickas till**

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.spn@regeringskansliet.se

Ämnesrad: Diarienummer LI2023/03629, Gotlands Kommun

### **Sökande**

Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet