

Mark- och miljööverdomstolen

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

**Remiss av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid
planläggning och byggande (SOU 2023:72)**
Dnr LI2023/03629

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta följande synpunkter.

Övergripande synpunkter

Inledningsvis anmärker Mark- och miljööverdomstolen att betänkandet är mycket omfattande och innefattar en mängd ändringsförslag i ett stort antal författningar, däribland i flera centrala lagar och förordningar. Domstolen har inom ramen för remissarbetet inte haft möjlighet att granska förslagen i alla enskildheter eller analysera deras förenlighet med EU-rätten. Domstolens huvudfokus har legat på att granska förslagen i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Med detta sagt bedömer Mark- och miljööverdomstolen att förslagen i allmänhet förefaller vara väl genomarbetade. Domstolen ser positivt på att en översyn görs av bestämmelserna i plan- och bygglagstiftningen beträffande vatten. Framst inom tätbebyggda områden kan otillräckliga åtgärder mot dagvatten vålla stora problem för enskilda som, med nuvarande lagstiftning, kan vara svåra att hantera. Även klimatförändringar medför att det nu kan finnas ett annat behov av åtgärder för att säkerställa tillräckliga åtgärder såväl beträffande dagvatten som dricksvatten än som tidigare varit fallet.

Det kan konstateras att utredningen föreslagit omfattande omarbetningar av 5 kap. miljöbalken. Detta främst eftersom utredningen uppfattat att det finns brister i nuvarande lagstiftning i förhållande till EU-rätten. Mark- och miljööverdomstolen

har, inom ramen för remissarbetet, inte haft möjlighet att närmare analysera den svenska implementeringen av ramvattendirektivet eller hur väl förslagen är ägnade att komma till rätta med de brister som kan finnas. Domstolen har därför i det följande inga synpunkter på de här förslagens lämplighet i och för sig. Däremot anser domstolen att det bör övervägas om inte den svenska regleringen med miljö kvalitetsnormer i stället bör ses över i grunden med det perspektivet i fokus. Utredningens omfattande arbete kan utgöra en bas för en sådan översyn. Oavsett om så sker finns sannolikt möjlighet att genomföra vissa av utredningens förslag separat.

Särskilt om PBL

I 1 kap. 4 § PBL föreslås en ny definition, där *dagvatten* ska definieras som *regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion* (avsnitt 10.3). Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det inte lämpligt att använda termen konstruktion i denna definition, eftersom denna term har en annan betydelse i definitionerna av *underhåll* respektive *ändring av byggnad* i samma paragraf. Det vore därför lämpligare att använda termen byggnadsverk i definitionen av dagvatten. Vidare anser domstolen att det är lämpligt att definitionen ger uttryck för att det handlar om tillfälliga flöden, i linje med vad som uttalas i prop. 2005/06:78 s. 44. Detta dels för att visa att det handlar om regn- och smältvatten på en plats där sådant vatten normalt inte förekommer, dels för att undvika problemet att regnvatten som faller över en sjö, och således inte tränger ned i marken, omfattas av definitionen. Att det kan regna flera dagar i sträck och att snösmältning kan pågå under flera sammanhängande veckor förhindrar inte att det ändå handlar om tillfälliga flöden eller temporära ansamlingar av vatten (jfr betänkandet s. 604).

I 1 kap. 4 § PBL föreslås vidare en ändrad definition av *underhåll*, som enligt förslaget ska definieras som *en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en allmän plats eller ett byggnadsverks konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde* (avsnitt 10.3). Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att definitionen av underhåll hänger samman med definitionerna av *ombyggnad* respektive *ändring av en byggnad* och att dessa bl.a.

används för att klargöra i vilka fall det finns skäl att ställa s.k. följdkrav (se 8 kap. 5 § PBL). Att enbart ändra definitionen av underhåll bryter det inbördes samband som i dag finns mellan definitionerna. Domstolen avstyrker mot denna bakgrund den föreslagna ändringen av definitionen.

I 2 kap. 6 § PBL föreslås att det införs ett krav på att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att hantera dagvatten (avsnitt 10.4.1). Mark- och miljööverdomstolen tillstyrker förslaget, men menar att förslaget även bör föranleda en följdändring i 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL. Därmed skulle kravet även bli tillämpligt på nya eller ändrade byggnadsverk inom områden med detaljplan. I dag prövas dagvattenfrågorna inom områden med detaljplan ofta inom ramen för omgivningskravet i 2 kap. 9 § PBL. Enligt domstolen bör det bli tydligare för inblandade aktörer att ett byggnadsverks utformning och placering även inom detaljplan ska vara lämplig med hänsyn till möjligheterna att hantera dagvatten. Domstolen anser att det inte finns skäl att befara att ett sådant krav skulle kunna leda till att den byggrätt som framgår av gällande detaljplaner inte kan användas.

I 2 kap. 10 § PBL föreslås en ändrad lydelse av hur bestämmelserna om miljö kvalitet ska tillämpas vid planläggning m.m. (avsnitt 10.4.1). Mark- och miljööverdomstolen är tveksam till om det är förenligt med ramvattendirektivet att begränsa tillämpligheten till planläggning. Detta bör övervägas närmare i den fortsatta beredningen.

I 3 kap. 4 § andra stycket PBL föreslås att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, i stället för hur kommunen anser att miljö kvalitetsnormerna ska följas (avsnitt 10.4.3). Den föreslagna ordalydelsen ger intryck av att kravet närmast handlar om en redovisning av planens konsekvenser, som i så fall snarare hör hemma i 3 kap. 6 a § PBL. Författningskommentaren ger dock intryck av att redovisningen snarare ska vara framåtsyftande, eftersom kommentaren anger att kommunen kan behöva beskriva om det finns en risk för att de i planen angivna grunddragen för användning av mark- och vattenområden kan antas medföra att

exempelvis försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljön kommer att överträdas vid ett genomförande av efterföljande planer om inte skyddsåtgärder beslutas (betänkandet s. 855). Mark- och miljööverdomstolen anser att det bör övervägas om bestämmelsen inte snarare bör ange hur kommunen anser att hänsyn *bör tas* till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken.

I 3 kap. 10 § första stycket 3 PBL föreslås en ändring som innebär att länsstyrelsen under samrådet särskilt ska verka för att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken tillämpas (avsnitt 10.4.5). Enligt Mark- och miljööverdomstolen bör bestämmelsen bearbetas, så att innebörden blir att länsstyrelsen ska verka för att bestämmelserna om miljö kvalitet ska tillämpas korrekt. Denna synpunkt gäller även motsvarande förslag till ändring av 5 kap. 14 § första stycket 2 PBL.

I 3 kap. 16 § andra stycket 2 PBL föreslås en ändring som innebär att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande ska ange om förslaget kan medverka till att hänsyn inte tas till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken (avsnitt 10.4.5). Enligt Mark- och miljööverdomstolen är bestämmelsen onödigt vagt formulerad och kan leda till tillämpningsproblem. Detta även med de förklaringar som getts i författningskommentaren och i avsnitt 10.4.5 i betänkandet. En annan lydelse som innebär att länsstyrelsen i stället ska ange om förslaget kan medverka till att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds, i linje med den ändring som föreslås i 5 kap. 22 § PBL, kan vara att föredra.

I 4 kap. 12 § 4 PBL föreslås att kommunen i en detaljplan ska få bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten, om det finns särskilda skäl för det (avsnitt 10.4.4). Enligt författningskommentaren skulle det kunna handla om krav på uppsamling av dagvatten eller avsaltning av havsvatten i syfte att använda vattnet för spolning av toalett eller för bevattning av trädgårdar och parker, krav på rening av dagvatten för att detta ska kunna användas som dricksvatten eller att ta omhand snö för att förhindra vattenbrist (s. 860). Som utredningen framhåller kan kommunen med stöd av 4 kap. 14 § 4 PBL i en detaljplan bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en

väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits. Det förutsätter dock att åtgärden kan vidtas *på tomten*. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan det ifrågasättas om det är lämpligt att den typ av åtgärder som utredningen ser framför sig måste vidtas på tomten, eftersom det oftast torde handla om åtgärder som är gemensamma för flera fastigheter. Det kan därför ifrågasättas om det inte borde vara lämpligare att motsvarande krav skulle kunna ställas med stöd av den föreslagna lydelsen av 4 kap. 14 § 1 PBL. Mark- och miljööverdomstolen anser även att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör redovisas hur den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 12 § 4 PBL förhåller sig till 3 kap. 20 § andra stycket plan- och byggförordningen (2011:338), som innebär att kommun inom områden där det är eller kan uppkomma brist på vatten i detaljplan eller områdesbestämmelser får meddela de hushållningsbestämmelser som situationen inom området kräver. Det finns i det sammanhanget även skäl att fundera på vilket bemyndigande som ligger till grund för den bestämmelsen.

I 4 kap. 16 § PBL föreslås att kommunen, i fråga om dagvattenanläggningar, ska få bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten och vattenbrist samt för att inte överträda bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken (avsnitt 10.4.4). Det kan noteras att kommunen i fråga om byggnadsverk och tomter enligt den nuvarande punkten 1 även får reglera utformning. I linje med den bestämmelsen anser Mark- och miljööverdomstolen att kommunen bör få bestämma de krav på placering, *utformning* och utförande som behövs för att hantera dagvatten och vattenbrist m.m. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet vidare uppmärksammas hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till reglerna om markavvattningsföretag. Detta exempelvis om kommunen med stöd av den föreslagna bestämmelsen inför strängare krav på att fördröja dagvatten än vad som följer av ett sådant företag.

I 7 kap. 3 § första stycket 2 PBL föreslås en ändring i linje med den föreslagna ändringen i 3 kap. 4 § andra stycket 2 PBL (avsnitt 10.4.2). Mot bakgrund av regionplanens mer övergripande karaktär – och hur övriga bestämmelser i 7 kap. 3 § första stycket PBL är utformade – anser Mark- och miljööverdomstolen att

den föreslagna utformningen av bestämmelsen kan formuleras i enlighet med vad som föreslås. Detta trots domstolens synpunkt på utformningen av 3 kap. 4 § andra stycket 2 PBL (se ovan).

I 8 kap. 9 § PBL föreslås en ändring som innebär att en obebyggd tomt som ska bebyggas, ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvatten (avsnitt 10.4.7). Enligt författningskommentaren är syftet med de nya kraven att kommunen i samband med prövning av ett bygglov ska kunna ställa krav på enskilda anläggningar för vattenförsörjning, avlopp eller dagvattenhantering, om dessa frågor inte har hanterats i detaljplanen för området och det inte finns behov av en samlad lösning enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster (s. 870). Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte är tydligt vad det innebär att *tomten ska ordnas* så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp. Behovet av vatten och avlopp synes snarare vara kopplat till användningen av en byggnad än till ordnandet av tomten. Den föreslagna bestämmelsen innebär dessutom att den byggrätt som en detaljplan ger urholkas. Domstolen anser därför att den föreslagna bestämmelsen i denna del inte bör läggas till grund för lagstiftning, i vart fall inte på de skäl som anförs i betänkandet. När det gäller förslaget att tomten ska ordnas så att det i skälig utsträckning går att hantera dagvatten bedömer domstolen att det förhåller sig annorlunda. I denna del anser domstolen att förslaget tillgodoser ett reellt behov. Möjligheten att hantera dagvatten behöver dock inte nödvändigtvis innebära att en dagvattenanläggning anordnas, utan kan även handla om hur dagvatten avleds på markytan. Domstolen anser därför att skrivningarna i författningskommentaren om att kravet i fråga om en- och tvåbostadshus endast bör ställas om det finns en särskild flödesproblematik på tomten bör strykas (s. 872).

Enligt 8 kap. 10 och 11 §§ PBL kan kraven i 8 kap. 9 § PBL i vissa fall bli tillämpliga även när det inte är fråga om obebyggd tomt som ska bebyggas. Enligt författningskommentaren medför utformningen av 8 kap. 11 § PBL att de nya kraven i 8 kap. 9 § även blir tillämpliga för bebyggda tomter, om det på tomten ska vidtas en lov- eller anmälningspliktig åtgärd och kravet med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper är skäligt att ställa

(s. 872). Domstolen kan konstatera att räckvidden av 8 kap. 11 § PBL är begränsad till att i fråga om att på en bebyggd tomt vidta sådana *ändringar av en byggnad* som kräver lov eller en anmälan. Enligt domstolen är det emellertid rimligt att det föreslagna kravet på att tomten ska ordnas så att dagvatten kan hanteras kan ställas på redan bebyggda tomter även i andra sammanhang, exempelvis när det på en sådan tomt ska uppföras en ny byggnad.

Även i fråga om den föreslagna 8 kap. 9 § PBL anser Mark- och miljööverdomstolen att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör uppmärksammas hur bestämmelsen förhåller sig till reglerna om markavvattningsföretag. Detta exempelvis om kommunen med stöd av den föreslagna bestämmelsen inför strängare krav på att fördröja dagvatten än vad som följer av ett sådant företag.

Särskilt om övriga författningar

I 2 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, föreslås att det införs en definition av *dagvatten* av samma lydelse som den som föreslås i 1 kap. 4 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen hänvisar i denna del till de synpunkter som redovisats ovan. I samma bestämmelse (2 § LAV) föreslås också en ny definition av *dagvattenhantering* och en ändrad definition av *avlopp*. Enligt domstolen bör det i den fortsatta beredningen övervägas om inte en samordning av definitionerna av dagvatten och avlopp kan ske, även inkluderat definitionerna av avloppsvatten och markavvattning i miljöbalken. Detta för att undvika tillämpningsproblem.

Den föreslagna nya bestämmelsen i 21 § 1 LAV innehåller termen *dagvattenanläggning*. Detta är en term som inte tidigare definierats i lagen. Enligt domstolen bör det övervägas att införa en definition också av denna term i 2 §. Därutöver blir användningen av ordet *anläggningen* senare i bestämmelsen oklar med den föreslagna lydelsen, då det inte framgår om det syftar tillbaka på *en allmän va-anläggning* eller till *dagvattenanläggningen*. Bestämmelsens närmare formulering behöver därför övervägas ytterligare.

Den föreslagna bestämmelsen i 22 a § LAV innebär bl.a. att kommunen får förelägga fastighetsägare att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder på tomten som *inte strider mot* detaljplan m.m. och *inte oskäligt* inskränker fastighetsägarens

rätt till användning av den allmänna anläggningen. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att användningen av dubbla negationer, som uttrycket *inte oskäligt* innebär, inte är lämplig i detta sammanhang och kan leda till tillämpningsproblem. I den fortsatta beredningen bör en bättre formulering eftersträvas.

I den nya bestämmelsen i 6 kap. 10 b § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) har §§ fallit bort i författningsförslaget (jfr hur bestämmelsen har utformats i författningskommentaren på s. 948 i betänkandet). Vidare bör det förtydligas att de paragrafer som hänvisas till är paragraferna i samma kapitel. Mark- och miljööverdomstolen föreslår därför formuleringen: *Bestämmelserna i 1–4 och 7–10 §§ i detta kapitel gäller inte för åtgärdsprogrammet.*

Konsekvenser m.m.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att förslagen i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen är av varierande slag. Vissa är rent redaktionella medan andra innebär omfattande förändringar. Exempel på det senare är förslag på nya benämningar på miljökvalitetsnormer, införande av blandningszoner och nya undantag. Mark- och miljööverdomstolen anser att det saknas en tillräcklig konsekvensutredning av vad de senare förslagen kan innebära.

I förslaget anges att det inte bedöms medföra sådana ökade kostnader för domstolarna att utökade resurser behöver tillföras. Denna bedömning görs inte sällan i de remissförslag som domstolen har att ta ställning till. Förslagen får emellertid sammantaget konsekvenser för mark- och miljödomstolarnas arbetsbörda, vilket bör beaktas vid kommande anslagsfördelningar för mark- och miljödomstolarna. Det bör vidare anmärkas att större komplexitet i lagstiftningen, exempelvis flera undantag och liknande, gör att domstolens prövning i varje enskilt ärende blir mer komplex. Förslagen kan därmed i förlängningen innebära mer arbete för domstolen och förlängda handläggningstider för domstolens parter.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Rikard Backelin samt tekniska råden Ingrid Johansson och Johan Hjalmarsson.

Föredragande har varit Nina Hedvall Nordebo.

Ylva Osvald

Nina Hedvall Nordebo